THE 1992 ONTARIO BUDGET GUIDEBOOK

Basics in Government Budget-making

Treasurer of Ontario

In addition to this Budget Guidebook, the *Ontario Fiscal Outlook* and the *Ontario Economic Outlook* for 1992 are available.

Ce rapport est disponible en français.

Copies of these documents are available from:

Publications Ontario Bookstore
800 Bay Street, Toronto
M7A 1N8

Out-of-town residents write to:
Publications Ontario Mail Order Service
800 Bay Street, Fifth Floor
Toronto, Ontario M7A 1N8

Tel: (416) 326-5300
Toll-free: 1-800-668-9938

THE 1992 ONTARIO BUDGET GUIDEBOOK

Basics in Government Budget-making

Ontario

Treasurer of Ontario

93-00975/

TABLE OF CONTENTS

Introduction/*Page 1*

I
The Ontario Government and the Economy/*Page 3*

II
How Government Raises Money/*Page 5*

III
How Government Spends /*Page 8*

IV
When Revenues and Expenses Don't Match /*Page 11*

V
Ontario's Economic Outlook /*Page 13*

VI
Ontario's Fiscal Outlook /*Page 15*

VII
Working for Economic Recovery /*Page 18*

VIII
Putting Together the 1992 Budget /*Page 20*

Meeting the Challenges /*Page 23*

Premier Bob Rae's Television Address /*Page 24*
(January 21, 1992)

The Ontario Government is embarking on one of the most basic exercises that a government faces — drawing up its annual Budget.

This year, the exercise is more important than ever. Fundamental changes to the global economy, a high dollar, free trade, the policies of the Federal Government and a persistently deep recession have combined to flatten our economy.

With our income dropping at the same time as spending demands continue to increase, managing our money wisely has become a critical issue.

That's what budget-making is all about — managing money wisely. Just as the family budget has to take care of the basic needs of every family member, so the Government must make a Budget that best meets the economic and social needs of its people.

Why this Guidebook is important to you

As we prepare the Budget for 1992, we're faced with some of the toughest choices we have ever had to make. In the past, Budget decisions have been made by governments without input from the people they govern. Last year, we promised to change that. We promised to open up the budget-making process so that the people of Ontario could be part of the discussions that shape Budget decisions.

The first step we took was to release the 1992 *Ontario Fiscal Outlook* in late January. (FISCAL refers to financial matters; Ontario's fiscal, or financial, year stretches from April 1 to March 31.)

The Fiscal Outlook contains more detailed information about the Province's finances than has ever been available before at this stage in the budget-making process. It discusses Government income and expenses for this year, and forecasts the same for next year. It also estimates what will happen to income and expenses if we do not take steps to control spending and bolster the provincial economy.

(A companion document, the *Ontario Economic Outlook*, was released in late 1991. Both are available through the Ministry of Treasury and Economics. See page 23 for ordering information.)

This Guidebook is another step in providing the people of Ontario with the information they need to be part of a more open budget-making process.

Budget secrecy is out-dated

Drawing up a government budget has a mystique about it. People tend to think only specialists can do it and understand what it all means. That arises in part from the traditional secrecy that has surrounded budget-making in Canada.

Originally, *budget secrecy* was supposed to prevent individuals from profiting from advance knowledge of tax changes in the budget. Gradually that element of secrecy has been extended to cover even the state of public finances. This Government doesn't believe that's appropriate or democratic.

The need for a more open process is even more urgent now. The 1992 Budget will have a significant influence on how we weather the economic problems we are currently facing. The decisions we make during the next few months will have an effect on everyone in the province.

There is always public speculation and debate prior to a budget, and criticism of it after. Opening up the budget process won't change that, but it will change the basis on which debate takes place. For the first time, the people of Ontario will be debating budget options with the same information the Government uses in making its decisions.

Ontario's Budget is huge, larger than any company operating in Canada, and it is very complex. A household has a dozen or so areas it spends money on. The Ontario Government has tens of thousands of services. Most companies, even the largest, are in a handful of businesses. The Ontario Government is in thousands of businesses.

Consequently, a discussion of the provincial budget can get complicated; but the principles involved are familiar to everyone. We all make decisions every day very much like the ones surrounding the provincial budget — how is our family going to support itself? what should we be spending our money on? what share of our money should go to daily expenses? what share should go to providing for periods of low income or retirement? if we can't afford everything, what are our priorities?

These are the same questions any government asks itself before making decisions. We believe public debate at this time will help us to create a Budget that will chart a solid and productive course for the province during the coming year. Moreover, we think people have a right to be involved.

What's in this Guidebook?

In this Guidebook, we're going to talk about:

- **the role public spending plays in our lives,**
- **the importance of a budget in managing public finances,**
- **how Government manages its income and spending,**
- **the present-day economic and financial situation in Ontario, and**
- **how you can have some input into the process of drawing up the 1992 Budget.**

I

The Ontario Government and the Economy

We measure the size of an economy according to the total dollar value of all the goods and services it produces. Ontario has the largest economy of any province in Canada. We produce a hefty $280 billion in goods and services every year, about 40 per cent of the country's output.

The Ontario Government will spend about one-fifth that amount this fiscal year — nearly $53 billion. That makes the Government a significant financial force in the provincial economy. Ontario's decisions also affect the larger Canadian economy.

Most of us are probably unaware of how important a role public spending plays in our lives. Yet, everywhere around us we see buildings, roads, transport systems, theatres, playgrounds and a thousand other examples of what our money created. These are known as hard assets, or *infrastructure.* And each one represents a facility that we use. These assets are for more than just our convenience. A modern economy needs infrastructure like roads and bridges, mass transit and water and sewer systems to keep functioning. These services are deemed so important that all are managed by public, rather than private, agencies.

Infrastructure must be up-to-date and well-maintained for business to be competitive, or for a government to attract new industry. Paying for the infrastructure and for its maintenance is an investment in the economy. The money we spend on infrastructure is considered a *capital investment.* In 1991, we spent $3.9 billion in capital investment in Ontario, an amount equal to more than one-third the Province's deficit.

It's like borrowing money to buy a house. You will spend many years paying it off, but you are creating a family asset. Or you may borrow to repair the roof of your family home. You incur a debt, but your house is worth more, and it's more comfortable to live in. And provided your basic finances are sound, large debts don't undermine your future.

Capital investment is not the largest part of what the Province spends. Ontario also needs education and health care systems to train and care for its citizens, a legal system to settle disputes, cultural organizations to provide recreation and stimulation beyond the work world.

These are known as soft assets. They make a valuable contribution to both the quality of life we enjoy and to how we are viewed by the rest of the world. In a way, these 'soft assets' are also an investment, but as they are on-going expenses, they are referred to as *operating expenses* or operating costs.

Operating costs support the public services that are central to the quality of our lives, but they are not cheap. The Province spent 53 per cent of its operating budget on education and health care in 1991.

Creating prosperity for all

Ontario citizens have been ambitious and hard-working. At the same time, we've developed a common belief that the good life, to be enjoyable, must be shared by all.

Children who have enough to eat, who can count on good health care and who can get a good education, will contribute more to Ontario as adults. Workers who feel their right to a fair and equitable wage is respected will want to be part of creating prosperity in the province. A battered woman who can find shelter from a violent home will be able to rebuild her life. These can all be regarded as investments in the future. But we also enjoy our own good fortune more when we know that the vulnerable in our society are afforded special protection and support from circumstances or people that threaten them.

II

How Government Raises Money

Ontario currently raises about $43 billion a year in income, or *revenue.* The amount varies every year, depending on the economy and what the Government does to make sure there is enough public money for the Province's needs.

Where do Government revenues come from?

There are three major sources of income for the Ontario Government. Figure 1 shows where each dollar of Government revenue comes from.

The largest source is from its own *taxes.* These can generally be divided into four categories — personal income tax, corporate taxes, retail sales tax and commodity taxes on products like gasoline, alcohol and cigarettes.

Personal income tax raises about one-third of the Government's revenues. Retail sales taxes raise about 19 per cent. Another five per cent comes from taxes on commodities. Corporate taxes, including the employer health tax, provide about 13 per cent of Government revenues. Other taxes raise about four per cent.

Taxes, then, provide 74 per cent of Government revenues.

A second source of income is *federal transfer payments,* that is, payments made to Ontario by the Federal Government. This is done mainly under two programs — Established Programs Financing which helps pay for health care and post-secondary education, and the Canada Assistance Plan, which helps pay for social assistance and other programs. Federal transfer payments are now about 16 per cent of Ontario's revenues, providing a much lower percentage of our costs than a decade ago.

The last source of income — about 10 per cent — comes from *non-tax sources* such as the Liquor Control Board of Ontario, lotteries, fees for licences and permits like car registration and drivers' licenses and fees for various Government services.

How do our taxes compare to other places?

That's a difficult question to give a precise answer to because every jurisdiction applies different kinds of taxes and at different rates. Not only tax rates differ; so do tax exemptions and deductions. And, of course, the level of government services may differ, too.

This section provides some basic comparisons between Ontario, other provinces and the United States, within these limitations.

We have an agreement with the Federal Government that Ottawa collects our *personal income taxes,* but we must adhere to a single rate no matter what the income level. That is, under the terms of the agreement, we impose an income tax on Ontarians equal to 53 per cent of the basic federal tax.

II

Composition of Ontario Revenues • 1991-1992*

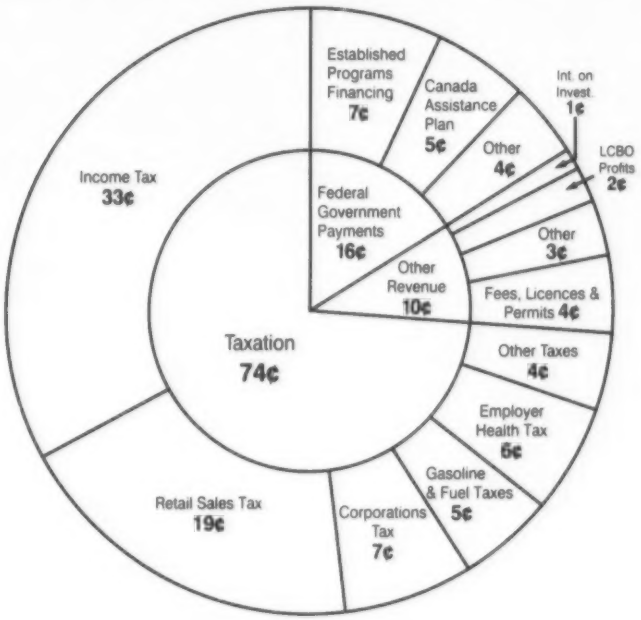


Figure 1

* Forecast as of November 1991.
Source: Ontario Ministry of Treasury and Economics.

Because of this, Ontario's income tax varies for low- and higher-income earners only insofar as the federal income tax does. So Ontario has established programs that exempt low-income earners from Ontario income tax and apply a surtax, or additional tax, to those who have a gross income of $84,000 or more a year.

Taking into account all these programs, our income tax is the third lowest in Canada.

Ontario's *retail sales tax* is eight per cent, which puts us in the mid-range in Canada. It was last raised — from seven per cent — in 1988. Newfoundland has a 12 per cent retail sales tax; Alberta has a zero rate.

Ontario's *commodity taxes* vary in comparison with other Canadian provinces. Our tax on regular unleaded gasoline is the second highest in Canada and on diesel fuel, the third highest. However, our tax on cigarettes is the third lowest in Canada and on beer, the second lowest.

Ontario's *corporate taxes* are viewed as higher than corporate taxes in the United States. However, when all corporate taxes (including employer-paid health care costs) are taken into account, the overall tax cost to businesses in Ontario is broadly similar to taxes in other countries, including the U.S.

Is the Government planning changes to our tax system?

Yes. The Government is working to improve the fairness of the tax system. A fair tax system ensures that the costs of government services are shared among all the people of Ontario, according to their ability to pay.

The Government created the *Fair Tax Commission* soon after the 1990 election. The Commission is holding consultations with taxpayers around the province. It will be making reports about a minimum tax on corporate profits and a land speculation tax in the near future.

Over the next two years, the Commission will be looking at how the present tax system provides income for the government. The Commission will examine ways in which the tax system might be used to promote a healthier environment. It will be considering options for a tax on wealth and will be reviewing the fairness of the current property tax system, tax discrimination against women and changes to Ontario's sales tax in view of the federal Goods and Services Tax. The 1991 Budget took some first steps to making the tax system fairer. It gave the biggest break to low-income taxpayers in the history of the Ontario Tax Reduction program. It increased the personal income tax surtax on higher-income earners, and it increased the capital tax for banks and loan and trust companies.

We believe it's important to continue to emphasize fairness in the tax system — to make sure than the present system of collecting taxes is efficient and to look at whether or not the tax burden is being shared fairly among all the people of Ontario.

III

How Government Spends

How does the Government spend our money?

The Government will have operating *expenses* of about $49 billion in the 1991 fiscal year. Figure 2 shows how each dollar of government operating expenses are allocated.

The Government actually transfers a large part of its revenues to other agencies who supply Ontarians with public services. Some of these agencies — municipalities, universities, schools and colleges and hospitals — supply our basic public services.

Almost three-quarters of the total provincial operating budget is spent on three important sectors:

- Health care accounts for about 34 per cent of the Province's spending.
- Social services — including public housing, child care, legal aid and income maintenance programs like seniors tax grants and social assistance — take up another 21 per cent.
- Education accounts for 19 per cent and covers all institutions, from kindergartens through universities.

Of the remaining portion of the budget, 16 per cent is spent directly by the Government on programs like provincial roads, law enforcement, agricultural assistance, environmental protection and regulation of consumer practices. Ten per cent is paid as interest on the public debt (see page 12 for further discussion).

Has government spending changed over the years?

Yes. For the last several years, Ontario Government operating expenses have been growing about 10 per cent a year. In 1991, operating costs were up more than 12 per cent over the previous year.

Why do programs keep getting more expensive?

Inflation, the tendency for general price levels to rise, is one reason. Each time that the inflation rate increases by one percentage point, the Government's expenses rise about $400 million. Thus, even though inflation is now very low, costs keep rising.

Composition of Ontario Operating Expenditures • 1991-1992*

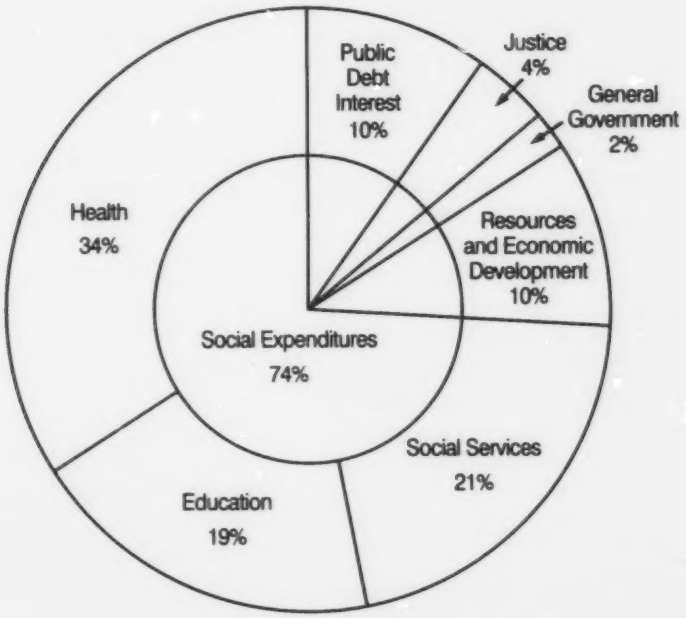


Figure 2

* Forecast as of November 1991.
Source: Ontario Ministry of Treasury and Economics.

In addition, social services have taken up a larger portion of the budget. Starting about ten years ago, spending on social services began to climb, increasing from 13 per cent of total Ontario Government spending to about 21 per cent today. Most of this is due to increases in legal aid, public housing and social assistance.

The reasons for these increases vary according to the program, however. More money is being spent on public housing because building projects that started some years ago are now finished and rental subsidies have to be paid. In the case of social assistance, the cost has risen sharply in the last couple of years because of large-scale job losses. The number of people needing social assistance in Ontario has almost doubled in the last two years.

III

There are other factors unique to each service or program. For example, there has been a three per cent annual increase in the number of visits to doctors, even though the population has been growing at only half that rate. Why? The reasons are varied and debatable, but some influences might be the aging population, our increasing focus on good health and the improved medical treatments that are being developed.

Another example is the increased demand for spending in education. There were more people wanting to attend community colleges this year. Why? Unemployment has sent older workers back to school and encouraged recent high school graduates to acquire more specific skills.

Does the Government make an effort to regulate these expenses?

Yes. For one thing, that's what a budget does. Tracking revenues and expenses gives us a clear picture of our finances.

Keeping a check on what percentage of the budget each program or sector consumes helps to give the Government a clear picture of where public resources are being applied. (Chapter Seven details very specific measures the Government has taken in the past year.)

But there are many factors affecting revenues and expenses that are beyond a government's ability to regulate. We are part of a larger economy, a regional economy, a global economy. As the globe 'shrinks', we are more and more likely to be affected by economic changes in other parts of the world.

If those changes produce a drastic change in either income or expenses, our finances suffer an imbalance that is difficult to correct. That's the situation Ontario faces today.

Ontario isn't alone in its dilemma. Many governments are facing the same predicament. There are profound and permanent economic changes sweeping the world. We are all trying to adjust, trying to find our footing in the new economic reality.

IV

When Revenues and Expenses Don't Match

Just as we expect a household budget to balance, we tend to think government revenues and expenses should always balance. However, some argue that it isn't always in people's best interests for their government to have a balanced budget.

They maintain that the government plays such an important role in the general economy that it should try to act as a counterweight to prevailing trends. That is, it should spend during a recession and pay off its debt when times are good.

Ontario's fiscal year is from April 1st to March 31st. Sometime in the spring, after the federal government has introduced its budget, the provincial government produces a budget that estimates revenues and expenses for the coming year. If the government estimates there will be more than enough money for planned expenses, the budget has a *surplus.* If the estimate is that expenses will exceed revenues, the government announces a *deficit.*

The deficit of $9.7 billion announced in the 1991 Budget last April included capital investment. However, most jurisdictions nowadays separate their expenses into operating and capital costs, treating capital spending as a long-term investment. Homeowners do the same when they put monthly mortgage costs in the family budget, but not the full amount of the mortgage.

Ontario has now also adopted the practice of reporting operating costs and capital investment separately.

Governments also carry a *public debt,* which is the amount of money it has had to borrow over the years when expenses have been higher than income. Surpluses can be used to help pay off some of the Province's debt. The 1991 deficit will be added to the Province's existing public debt of $42.3 billion.

How does government handle a deficit?

Governments have to borrow money to cover their deficits. For the most part, Ontario does this by issuing government bonds. It also has to borrow money to refinance bonds that have matured, that is, are due to be paid off.

This year Ontario borrowed $9.7 billion for the deficit and another $0.6 billion for refinancing, for a total borrowing requirement of $10.3 billion.

It is important to put Ontario's debt in perspective.

Our economy can readily afford the debt load we have now. Our debt is lower, in comparison to the size of our economy, than that of most other provinces and certainly far lower than the Federal Government's debt.

But with the economic problems we face now, debt loads can grow quickly. With that in mind, we believe we should not permit current spending and revenue trends to continue unchanged.

IV

Who does Ontario borrow money from?

Ontario borrows from various sources, both public and non-public.

Public sources are those available to any borrower. Ontario does most of its public borrowing by offering bonds to investors in Canada, the U.S., Europe and the Far East. In 1991, Ontario borrowed about $9 billion by issuing bonds.

The *non-public sources* are those that are restricted in who they can lend to, such as the Canada Pension Plan. This year, Ontario borrowed about $1.2 billion from non-public sources.

Until recently, Ontario was required to borrow from public sector pension funds like the Teachers' Pension Fund and the Ontario Public Sector Pension Fund. By law, these funds were not eligible to make loans to anyone else. However, that law has changed to permit the funds to make other loans and Ontario has to look elsewhere to borrow much of its money. That includes borrowing outside of Canada, which takes the interest we pay out of our economy.

Even so, because most of the Government's borrowing in the past has been through non-public sources, more than 75 per cent of our present debt is held by Canadians.

How much does the debt cost us?

This year, Ontario paid about $5 billion in interest to investors who have lent the Province money to finance its debt. Since every year's deficit is added to the debt, the amount going to interest payments each year has been increasing. As *public debt interest* rises, a government has less money available to cover its people's social and economic needs.

Ontario pays about 11 cents out of every dollar it raises to public debt interest. By comparison, the Federal Government is paying about 35 cents out of every dollar collected in revenue.

Not only does the amount of money to be borrowed increase. The interest the Government must pay on what it borrows can also increase as the debt grows because lenders will insist on higher rates of interest. Interest rates also rise if our *credit rating* slips.

What is a credit rating?

Most adults have a credit rating based on whether they pay their bills on time.

Credit ratings are assigned to governments in much the same way. A number of credit rating agencies in Canada and the U.S. examine a government borrower and then decide how safe it is to lend it money. Just as with private citizens, the better risk a government is, the better its credit rating and the lower the rate at which it can borrow money.

Credit rating agencies equate larger debt with higher risk. As Ontario's public debt rises, our credit rating may drop, making it more difficult and more expensive for the government to borrow.

V

Ontario's Economic Outlook

Economies go through periods of cyclical change. That is, they go through periods of growth, with new businesses forming, lots of jobs and high levels of consumer spending. But they also go through downturns when growth slows, unemployment rises and everyone cuts back on personal spending.

Sometimes a downturn will become severe enough to become a *recession*, and that's the stage Ontario's economy is now in.

However, the recession is being fuelled by radical changes to the global economy which are forcing regional economies such as ours to restructure, that is, to change from a traditional manufacturing base to more high-technology businesses, and to develop the skilled workers for this new kind of economy.

A recession causes temporary job losses; restructuring is causing some jobs to disappear forever. The solution is not only to create more jobs, but to create jobs that will contribute to a revitalized economy that will thrive in the new global economy.

Whatever action the Government takes to support economic renewal will have to create and maintain jobs, attract dynamic new investment and promote consumer and business confidence.

What have been the effects of the recession on Ontario?

In the 1982 recession, Ontario lost 11,150 jobs forever through plant closings. In 1990 alone, there were 20,554 jobs lost permanently. There are 232,000 fewer people employed in Ontario today than there were two years ago.

The number of people on social assistance has soared to almost one million in Ontario. This has doubled the program's costs to about $5.2 billion this year.

Other programs also feel pressure from the recession.

The Federal Government's policy of maintaining high interest rates and a high dollar made things even worse. The Goods and Services Tax has made consumers reluctant to spend and hurt business. The Free Trade Agreement, brought in without the promised federal aid to help business and workers adjust, has cost us jobs and investment.

V

What are the prospects for economic recovery?

Economists are now predicting a moderate recovery in the economy in 1992 with an average growth rate of 3.6 per cent by 1995 (See Figure 3). During the boom recovery of 1983-86, real economic growth averaged six per cent a year.

Forecasters believe there'll be 59,000 new jobs in 1992, but unemployment generally will remain high, remaining above eight per cent through to 1995. The new jobs will replace barely one-third of the jobs lost in 1991. This underlines the message that the economy is still in serious trouble.

Few people predicted the recession would last as long as it has. The U.S. economy is still weak and that has a tremendous effect on our economy. Our recovery will also be slowed by high interest rates, a high Canadian dollar and low corporate profits.

This weak recovery will make it difficult for businesses to finance the investment needed to deal with restructuring of the global economy and their long-term competitiveness.

We want the economy to grow faster than the table in Figure 3 suggests it will. By following the road we set in the 1991 Budget, we think we can help to revive the economy.

Figure 3

Forecast for the Ontario Economy, 1991-95

(Per Cent)

	1991	1992	1993	1994	1995
Real Growth	-2.4	2.2	4.8	3.8	3.6
CPI Inflation	4.7	2.3	2.6	2.8	2.6
Employment (000s)	-167	59	165	135	138
Unemployment Rate	9.6	9.6	9.0	8.6	8.1

Source: Ontario Ministry of Treasury and Economics.

VI

Ontario's Fiscal Outlook

For the first time, the Ontario Government this year is releasing — prior to the Budget — its forecast of revenues and expenses for the coming fiscal year. What follows is a very brief summary of the Ontario Fiscal Outlook for 1992-93.

Much of it is based on what Government economists think the economy will do, if programs and services remain at present levels and no new programs are introduced.

What is Ontario's revenue outlook for 1992?

Ontario Government revenues in 1992 are expected to decrease to about $42.2 billion. That's $600 million less than the Government expects to receive in 1991. This will be the second year in a row that Government revenues have gone down.

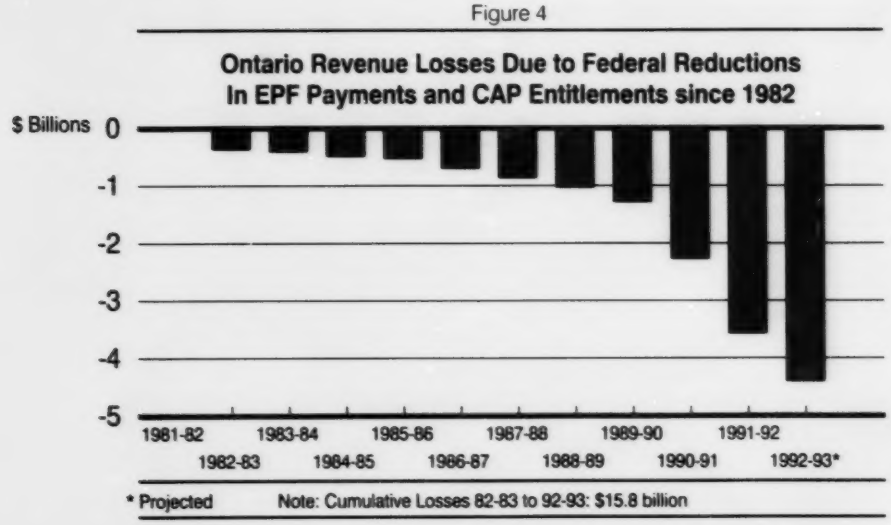
This is unprecedented. The last time Government revenues actually dropped from the preceding year was in 1945. For the past decade, even through the recession of the early 1980s, the Ontario Government's revenues increased by an average of about 11 per cent a year.

The weak economy is partly to blame. Unemployment reduces personal income tax. Cautious consumers don't buy as much, which affects retail sales tax. Corporate spending and profits are down, also affecting tax revenues.

The Federal Government is also to blame. Ontario taxpayers provide about 45 per cent of federal revenues. Yet, beginning in the early 1980s, Ottawa has put limits on its transfer of money to Ontario (See Figure 4).

If the Federal Government had honoured the original terms of transfer arrangements, Ontario would have received $3.7 billion more in 1991. That is equal to over one-third of the 1991 Provincial deficit. In 1992, Ontario will receive $4.5 billion less than allowed for under the original transfer arrangements.

Figure 4



VI

What effect does this have on the deficit?

As revenues drop, the difference between the Government's income and what it must spend to maintain services increases. Government economists estimate that if all present programs and services continued, but no new ones are introduced, the operating deficit in 1992 would be $11.2 billion. If the $3.3 billion in capital investment from 1991 is repeated in 1992, the Government would have to borrow $14.3 billion to meet capital and operating expenses in 1992. The Government believes this level of deficit is unacceptable. We are committed to striving to reduce the operating deficit.

What will Ontario be spending in 1992?

That information is what the 1992 Budget will reveal, sometime in the spring. One of the reasons the Ontario Government is releasing so much information at this time is that it wants to encourage public debate on spending and on increasing revenues.

Without any changes — no program cuts and no new programs introduced — Ontario's operating expenses next year will rise to almost $53.4 billion, about five billion dollars more than we will spend in fiscal year 1991 (See Figure 5). These are operating expenses only, without counting capital investment.

However, there are pressures to spend more that will be very hard to resist — and perhaps, not even in our best interests to resist. For example, if more jobs are lost, more money may be needed for social assistance.

Right now, nearly one million Ontarians are relying on social assistance, including one in six children. We will have to spend an additional $1.2 billion for social assistance next year.

What about capital investment?

If capital investment in 1992 also remains at 1991 levels, it will total $3.3 billion. That doesn't include $620 million that was a one-time only expense in 1991 to fight the recession.

However, capital investment can create new jobs, refurbish our current infrastructure and build new infrastructure that will help with economic renewal and accommodate population growth.

But can we afford to increase capital investment in 1992? Can we afford not to increase capital investment in 1992?

Figure 5

Operating Expenditure Outlook

($ Millions)

	1991-92 Revised Outlook	1992-93 'No-change' Scenario	Difference
Major Transfers	15,946*	16,106	160
Transition Assistance for Major Transfers	0	160	160
Social Assistance	5,150	6,400	1,250
Public Debt Interest	4,960	6,160	1,200
Pay Equity	75	385	310
Ministry of Health (Excluding Hospitals)	9,410	9,680	270
Teachers' Pension Fund	820	1,030	210
Amortization of 1991-92 Capital	0	200	200
Ministry of Community and Social Services** (Excluding Social Assistance)	3,210	3,420	210
Non-Profit Housing	430	620	190
Ontario Legal Aid Plan	165	280	115
All Other	8,429	8,964	535
	48,595	53,405	4,810

* Includes one-time adjustments.

** Includes Long-Term Care Reform funding.

VII

Working for Economic Recovery

What has the Government done to trim operating expenses?

The Government has avoided even higher increases in operating costs by making some tough decisions about the amount of money ministries and agencies will receive in 1992. Municipalities, universities, colleges, schools and hospitals will be receiving a one per cent increase in 1992 over the $15.9 billion that they received last year.

Last year, salaries for Cabinet ministers, members of the legislature, deputy ministers, heads of government agencies and more than a thousand other senior government officials were frozen.

The non-salary budgets of all government ministries have been cut by ten per cent.

Recently, the Province and the Ontario Public Service Employees Union (OPSEU) reached a settlement which will make significant progress towards maintaining the level of public services in our current fiscal situation.

We've initiated a review of programs to find further savings, cut waste and deliver services more efficiently, cutting costs without cutting quality. For example, last year we were successful in trimming $180 million from the health care budget by negotiating an agreement with the Ontario Medical Association.

Most of these initial reviews are still under way, with results still to come. However, we've already decided to make program review an on-going process.

These reviews provide more than just a way to save money. They are also an opportunity to make long-needed reforms within the public sector.

Ten programs account for approximately two-thirds of Ontario's operating costs, listed in Figure 6. To achieve any significant savings, some of these programs would have to be affected.

Figure 6

Ten Largest Operating Programs
($ Millions)

Program	1990-91 Actual	1991-92 Revised Outlook	Per Cent Increase
Operation of Hospitals	6,702	7,285	8.7
Ontario Health Insurance Plan	4,692	5,257	12.0
Social Assistance	3,489	5,150	47.6
Public Debt Interest	4,313	4,960	15.0
Operation of School Boards	4,521	4,839	7.0
Operation of Universities	1,823	1,944	6.6
Operation of Colleges	772	826	7.0
Unconditional Grants (Municipal)	902	947	5.0
Ontario Drug Benefit Plan*	755	831	10.0
GAINS** and Property & Sales Tax Grants	592	603	1.9
Total	**28,561**	**32,642**	**14.3**

* Excluding Ministry of Community and Social Services.
** Guaranteed Annual Income System for seniors.

What can the Provincial Government do to promote an economic recovery?

The Provincial Government is limited in what it can do to address the economic downturn. We don't set the policies that affect the larger economy in which Ontario operates. We don't control trade policies nor do we control monetary policies that set interest rates or determine how easy it is to get a loan.

However, the Government does believe it has a role to play in creating and maintaining jobs, and in laying the groundwork for a renewed and stronger economy.

We took that approach last year when we invested in capital works that preserved public assets and jobs, and when we met the needs of the municipalities, universities, colleges, schools and hospitals. It was not the time for one of the major forces in our economy — the Government — to reduce its role.

This was not the approach of the Federal Government, but time has shown that we were right. Now, other governments in the United States and Canada, faced with a continuing recession, are accepting the need for government action to address the economy.

Circumstances have worsened since then, increasing the need for fiscal responsibility. Nevertheless, restrictive policies may make the recession worse, not better.

The Government's first priority is jobs. By investing in Ontario, and investing in our people, we can save jobs and create new ones.

We are laying the foundations of an ambitious training scheme that brings business, labour and the community together to make sure people are getting the right kind of skills.

We're investing in research and development for new products that we can make here in Ontario, and sell in markets around the globe, by working with universities, colleges and private industry.

This year, we'll create thousands of jobs by building housing in every part of the province.

To increase investment, we're looking at setting up a fund so pension plans can support business and jobs here in Ontario.

We're focusing our industrial strategy on new ways the Government can encourage investment and job creation in Ontario: helping new industries locate in Ontario.

Will an economic recovery solve our problems?

A recovery will help Ontario's financial crunch because revenues will increase, but it will not be a cure-all. Not all our problems are due to dropping revenues. In the 1980s, an economic recovery helped reduce the deficit, but so did tax increases. About one-quarter of the growth in government revenues in the 1980s came from tax increases. Expenses kept on rising — even after the 1982 recession ended — because there was not enough of an attempt to trim spending.

When this recession ends, expenses will continue to rise unnecessarily if we do not take measures to control them.

VIII

Putting Together the 1992 Budget

To put together a personal budget, a householder has to estimate possible wage increases, rent increases, tax changes and so on. In other words, householders have to estimate how their revenues and expenses may change over the coming year.

A government is no different. It needs to develop the same sense of how its revenues and expenses may change.

For government, much of this comes from estimating how the economy will perform, because the economy has a big impact on government revenues and expenses.

A recession causes tax revenues to fall since people and companies earn and spend less. Consequently, they pay less income and sales tax.

A recession also causes government spending to rise. For example, many more people need social assistance. The number of families and individuals who will have to rely on this program is expected to increase by about 20 per cent in 1992.

What sorts of decisions will shape the 1992 Budget?

The Government makes its budget decisions based on its priorities. The present Government of Ontario has made its priorities well known — fighting the recession, promoting economic renewal and preserving the quality of life in our communities through social justice and public services.

For 1992, we are faced with tough questions. Should we let the deficit rise while the recession lasts? If not, where should we cut spending? Or do we raise taxes? Can we afford to take no action to help fight the recession?

Is raising taxes the answer?

Aside from the unpopularity of such a move, we also have to weigh the impact that raising taxes would have on individuals and the economy against the benefit to Provincial revenues.

There's certainly no single tax hike that would resolve Ontario's revenue problem, and each kind of tax increase carries its own risk. For example:

The retail sales tax accounts for 19 per cent of Government revenues. A few goods are specifically exempt from retail sales tax; only a few services are taxable. More revenue could be generated by either increasing the rate or by broadening the sales tax base. Raising the retail sales tax one percentage point would bring revenues of just under a billion dollars, but might depress the economy further.

Raising personal income tax by one percentage point would bring in about $275 million in a full year, but might cause consumers to cut back their spending even further.

The Government could increase the surtax on high-income earners, or lower the income level at which it is applied. However, the surtax was raised in 1991. Any change in income tax may affect personal savings and/or consumer spending. It could also make Ontario less attractive to mobile individuals with skills the province needs.

Some commodity taxes in Ontario are low relative to other provinces, but raising them might prompt a change in consumption that might, to some degree, offset an increase in revenues. Increases to current taxes might be perceived as increasing the incentive for cross-border shopping, although a number of studies suggest that there are many other contributing factors more important than taxes.

Figure 7 shows how much specific tax increases would yield.

(There is a more detailed discussion of Ontario's tax system and the effect of raising specific taxes in the *Ontario Fiscal Outlook* for 1992. Ordering information is on page 23.)

Figure 7

Estimated Yields ($ Million)

	Rate Increase	Full Year Yield[1]
Commodity Taxes		
Gasoline Tax	1 cent/litre	120
Tobacco	1 cent per cigarette	140
Alcohol	10 cents/litre	105
Payroll Tax		
Employer Health Tax	1/10 point	145
Income/Sales Taxes		
Personal Income Tax	1 point	275
Corporate Income Tax	1 point	160
Retail Sales Tax	1 point	900
Capital Tax	1/10 point	140

1. Assumes no change in behaviour, except tobacco.

VIII

Are there special considerations for the 1992 Budget?

Yes. In most years, there is an imbalance between revenues and expenses. The current recession has widened that imbalance until it is threatening to reach critical proportions.

But the Budget must also address the wider problem of economic renewal, the ways in which Ontario will adapt its economy to match global economic changes.

The economic changes that are affecting most countries are changing the kinds of businesses that will flourish and the way that business will be carried on. Manufacturing and resource extraction industries like forestry and mining, industries that have helped us to prosper, are becoming less important. Services and high-technology industries are gaining ground.

The Government is committed to supporting efforts to make Ontario business competitive with the global economy that is developing. That means helping industries to change to achieve high levels of employment, more training and life-long learning for workers, constant improvement in what we make and how we make it, and better co-ordination of environmental and economic goals.

Meeting the Challenges

During the next few weeks, our Government will be putting together the 1992 Budget. We have some difficult decisions to make about spending, taxes and the deficit. These decisions will affect all Ontarians.

The annual budget is the cornerstone of a government's economic strategy. The 1992 Budget is all the more important because of the severity of this recession and the need for the Government to play a role in Ontario's economic renewal.

We have a complex set of needs to meet. We need to deal with unexpected weakness in the economy and in the Province's revenues. We need to prepare Ontario's workers for new types of jobs and we need to help create those jobs. We need to find ways of providing essential public services more effectively.

We must do all these things while maintaining our commitment to fighting the recession, promoting economic renewal and preserving the quality of our lives through social justice and good public services.

How to do all these things poses an enormous challenge.

Government and society as a whole will be judged by future generations on the quality and fairness of the decisions we will make in the next few months.

Few of us feel confident that the old way of making these decisions will work. The Government hopes all Ontarians will choose to be part of this more open decision-making process.

How can you participate?

The Treasurer will be meeting with many groups and individuals as part of pre-Budget discussions. Unfortunately, he can't meet with everyone. But we encourage you to write in with your thoughts and advice.

You can initiate and take part in this debate through community groups, unions, service clubs and professional associations. You can talk to your MPP or express your views through the media or directly to the Treasurer by writing with your advice. We urge you to make your views heard.

If you want to send a letter or make a written submission relating to the 1992 Budget, please address it to:

Floyd Laughren
Treasurer of Ontario
7th Floor, Frost Building South
7 Queen's Park Crescent
Toronto, Ontario
M7A 1Y7
Fax: (416) 325-0374

In addition to this Budget Guidebook, the *Ontario Fiscal Outlook* and the *Ontario Economic Outlook* for 1992 are available.

Copies of these documents are available from:

Publications Ontario
Bookstore
880 Bay Street, Toronto
M7A 1N8

Out-of-town residents write to:

Publications Ontario Mail Order Service
880 Bay Street, Fifth Floor
Toronto, Ontario
M7A 1N8

Tel: (416) 326-5300
Toll-free: 1-800-668-9938

Ce rapport est disponible en français.

PREMIER BOB RAE'S

TELEVISION ADDRESS

(January 21, 1992)

Good evening.

I want to talk to you tonight as directly as I can about our province: what's happening to our economy, the government's budget situation, and some of our plans to help build a better future for Ontario.

Many of you phoned, or wrote, or talked with me to pass on your thoughts about what I should say tonight. I got some good advice – even if it wasn't all the same! But if there was one common message among all those different views, it was to tell it like it is.

I know you're fed up with being told only half the truth, or sometimes none at all. There isn't much trust out there for what politicians of all parties have to say. I understand that. You deserve better.

Tonight there will be some tough news. These are tough times, as you all know.

But there's also some good news. This is no time for pessimism or giving up.

We're wrestling with some of the hardest challenges we've ever had to confront. But just think for a moment about what we have in Ontario: our people, our skills, our resources. This is a great province, in a great country.

It's not going to get better overnight. We didn't get into this mess in a day, and we won't get out of it in a day either.

But are there reasons to be hopeful? Yes. Should you be optimistic that it's going to get better? You bet.

But let's start with the tough stuff.

Today, my government – for the first time in this province's history – opened the books before a budget to share with you a complete report on our finances: what we spend money on, and how we raise and borrow money.

We didn't share this information before last year's budget, and I wish we had.

We've learned how important it is to do that, and how much we gain from the views and opinions of people.

That's why we opened our books now, before we decide the rest of the budget, because as far as we're concerned, it's your right to know what's happening to the government's balance sheet – and your tax dollars.

If you'd like a copy of this report, we'll let you know how you can get one in a few minutes.

We've already had to make some difficult decisions because of our financial situation.

Today we told municipalities, hospitals, colleges, school boards and universities that they are being held to the lowest increase ever.

Let me explain why.

We've had a rough couple of years in Ontario, and Canada: free trade, a lot of lost jobs, the expensive dollar, GST, a tougher global market. It's not just a recession: our economic world has changed, and it's not going to be business as usual ever again.

Our balance sheet in government has been hit hard, just as yours has been. We're taking in less money, but our costs are up because of the demands from all sides.

Reading the newspapers and watching TV, you might think that everybody just wants government to cut back. But from my chair it's a different story. People from all walks of life rely on the government to play a role in the economy, and they look to us – and their fellow taxpayers – for help.

Farmers, small business owners, mayors, laid-off workers, even some of the largest companies in Ontario: these and more are saying they need help to get them through the hard days. Don't talk to them about government cutting back!

When it came to last year's budget, we decided to take on the recession, and fight it. We invested more money than ever before in building bridges and roads and schools and homes – and building those basic assets is good for all of us.

We've worked closely with many businesses that have a strong future – and we used the resources of government – to help them stay open and grow.

As part of our commitment to jobs, we've invested in training, research and development in key industries – in co-operation with business and workers – to make sure Ontario can take advantage of new opportunities.

We helped the employees of bankrupt companies by making sure they got the wages they were owed even if their employer wouldn't pay.

Yes, the deficit grew, and not everybody liked that. But we believed then, and we believe now, that our public services like schools and hospitals, are too fundamental to

our prosperity, and our quality of life, to be abandoned by this government, or any other.

Building a fairer society, with good public services, must not get put on hold, especially in a tough economy. Sure it's easier to make progress in good times. But this government will not forget its commitment to people.

This year I'm pleased to say the economy will get better, but the recovery is going to take time, and certainly won't make up for all the jobs lost in recent years.

On the income side, and I'll be blunt, we're really getting hammered. When people lose their jobs, and companies go out of business, and everybody spends less, government revenues fall. It's really as simple as that. At exactly the time when demands have never been higher in the province, in fact we have less money to handle them.

And as hard as the recession has hit Ontario, the federal government – despite the billions of dollars we send them every year from this province – isn't paying its share of our health, education and social assistance budgets any more. That's added tremendous pressure on our costs.

And that's why I say we're facing some tough choices. We've got to find that balance between the cost of the services people need and expect, and what we can afford.

The report we released today shows clearly that, as matters stand right now, our operating deficit will be high – too high. To get it down we're going to have to make decisions about spending and about taxes. These are the decisions we're making between now and the spring budget.

We want to do this in a way that's as fair as possible, that maintains key supports for people who need them most, and that doesn't make the recession worse.

We've put tough controls on spending as we've continued to strive to reduce the deficit, and we started taking those steps last year. I want you to know what your government has done:

- We started at the top, and last October we froze the salaries of Cabinet ministers and members of the legislature. We froze salaries of deputy ministers, more than a thousand other senior government officials, and the heads of government agencies.
- We've cut the non-salary budgets of all government ministries by 10 per cent.
- We've negotiated an agreement with our own employees for a two-year contract that will, if ratified, give them a one per cent wage increase this year and a two per cent increase next year.
- We've put controls on health coverage when people travel out of the province, and restricted the use of clinics in the United States for services that are here in Ontario.

- We're looking at a huge range of government activities to find further savings, cut waste and deliver services better. Those decisions will be announced in the budget this spring.

And today, as part of our commitment to get costs under control, I am announcing that we're limiting transfers for basic operations in our hospitals, municipalities, schools, universities and colleges to just a one per cent increase this year and two per cent in each of the next two years. That's just five per cent, spread over three years.

I want to talk about this decision with you, because it's an important moment for our province.

Let me try to compare how governments make decisions with how a family makes decisions.

There aren't many people who can go out and buy a house with cash. Most people have mortgages if they own a home. Most people need a loan to buy a car.

It's not much different for government. When we build a highway, or a rapid transit system, or a school, it's like borrowing to buy a house: It's our investment in a lasting asset.

But there is a problem if we're not paying as we go for things like health care and welfare. Because of the recession, many people who want to work have been forced on welfare, and our costs have gone up nearly $3 billion in two years. The costs of health care have gone up even more. We have to pay for these programs.

So it's not a matter of whether deficits are good or bad, any more than your mortgage or your car loan is bad. It's a matter of what we can afford.

And we are determined not to be spending so much of our money on paying off interest that we lose our ability to respond to human needs – in good times and in bad. We have to take charge now, to make sure we have the money for investment and job creation.

With inflation now expected to drop to close to two per cent this year, we can't keep on funding programs at several times that rate. That's a blunt message, and how our public services handle this reality is their most serious challenge in decades.

And how they do it will affect you directly.

Let's look at hospitals. For the last three years, they got almost 10 per cent more money each year from the provincial government. Today, hospitals learned that they'll get one per cent, and over three years a total of five per cent. That's a big – and sudden – change.

So a hospital has two choices.

It can cancel programs, cut beds, and fire staff.

Or that hospital has another choice: everyone concerned – the board of directors, the workers, the unions, the management, other hospitals, the community – can sit down together and work out a way of reconstructing their services to cope with these new financial realities.

We're facing inevitable, but necessary, change. And we want people all across Ontario to see this as an opportunity to reconstruct our public services to deliver them more efficiently, and effectively.

It will be difficult – in some cases, very difficult.

But to manage this change, we must come together with every bit of imagination, creativity and co-operation we have, and work out the fairest ways to maintain services, streamline operations and preserve jobs.

It's clear that wage increases – at every level – must be moderated to protect jobs, and to allow us to invest more in the future.

I want to emphasize this point very strongly: from hospital administrator to doctor to nurse, from director of education to classroom teacher, the solutions must be shared, across the board.

I want our partners in all those sectors to know that we realize things have to change. We need to cut down on the duplication between us and municipalities and school boards. We need to get more health dollars directly into the community, particularly for the elderly.

We'll be there to help in the restructuring. No one's out there on their own.

That is the challenge: take a deep breath, and plunge in with a determination to be fair, to be realistic, and above all, with a profound commitment to protect our network of public services.

But there is an even greater challenge, to all of us in Ontario.

We have to get this province moving again. If we're going to keep and improve services for people, if we're going to build that fairer society, we have to get the economy going. And I commit this government to working with you to that end.

That's why our first priority is jobs. By investing in Ontario, and investing in our people, we can save jobs, and create new ones. And that's the strategy of this government.

Last week I was at the Canadian General Electric plant in Oakville where, with the help of your government, the company is making its largest-ever investment in Canada. This is a great vote of confidence in Ontario, and in the future.

It's a project that has brought together business, labour, governments and Ontario Hydro in a partnership to create jobs in Ontario by making energy-saving lamps to sell around the world. Good for the environment. Good for jobs.

Let me run through just some examples of how our strategy on jobs is working:

- We're laying the foundations of the most ambitious training scheme in North America, bringing business, labour and the community together to make sure people are getting the right kind of skills.
- We're investing in research and development for new products that we can make here in Ontario, and sell in markets around the globe, by working with universities, colleges and private industry.
- This year, we'll create thousands of jobs by building housing in every part of the province.
- To increase investment, we're setting up a fund so pension plans support business and jobs here in Ontario.
- A new worker ownership program we introduced last year allowed workers, the community and the private sector to join together to run a paper mill in Kapuskasing in Northern Ontario, saving hundreds of jobs and providing a new future for the community.
- We're focusing our industrial strategy on new ways the government can encourage investment and job creation in Ontario: helping new industries locate in Ontario.
- To give a boost to the construction industry, I've proposed that people be able to use their RRSPs to buy and fix up homes. We need Ottawa to agree, and that's the kind of leadership the federal government can provide in these times.

In early February, we expect the premiers and the Prime Minister to meet in Ottawa to deal with the economy.

When we last met before Christmas, I supported the call for new investments in capital projects across Canada: the federal government, provinces and municipalities co-operating to give a kickstart to the economy, and create jobs.

Tonight I am announcing that I intend to tell the Prime Minister that this province needs a massive investment in capital projects to help get people back to work, and invest in our future.

We want action now. We need to create jobs now. And this government is prepared to act and match any federal contribution dollar for dollar.

What better way to show the people of Ontario that governments in this country can work together.

What better message to the thousands of men and women who want to work, but instead are on welfare.

I know that many of Ontario's local governments – grappling with high rates of unemployment – will join us in a program of capital improvements to make Ontario an even better place to invest, work, and live.

This would be a great shot in the arm for our province.

With governments co-operating, and the private sector participating, we can give the economy a boost.

That's the commitment Ontario needs now, as we climb out of the recession back to economic health. Let's get ready for the recovery, training our young people, investing in our province, making sure Ontario will grow in the new economy out there.

I've learned in my 16 months as your Premier that government can't do it alone. And neither can anybody else. Not the business community, not the labour movement, not community groups. We need partnerships. We've proved they can work.

Our government will seek out new ideas, from whatever source. We'll listen, we'll discuss, and we'll decide.

You told me you wanted me to tell you like it is. I've tried to do that. There are no miracles. We've still got some tough times ahead. But I have confidence that, if we pull together, the greatest years for Ontario, and Canada, are still ahead.

Good night.

INTRODUCTION AU BUDGET DE L'ONTARIO DE 1992

Comment le gouvernement prépare son budget

Ontario

Trésorier de l'Ontario

On peut se procurer, en plus du présent document, les *Perspectives budgétaires de l'Ontario* et les *Perspectives économiques de l'Ontario* pour 1992.

This report is also available in English.

On peut se les procurer à l'adresse suivante :

Publications Ontario
880, rue Bay
Toronto M7A 1N8

Les gens de l'extérieur de Toronto doivent écrire à :
Publications Ontario
Service des commandes postales
880, rue Bay, 5e étage
Toronto (Ontario) M7A 1N8

Téléphone : (416) 326-5300
sans frais : 1-800-668-9938

INTRODUCTION AU BUDGET DE L'ONTARIO DE 1992

Comment le gouvernement prépare son budget

Ontario

Trésorier de l'Ontario

TABLE DES MATIÈRES

Introduction / *1*

I
Le gouvernement de l'Ontario et l'économie / *3*

II
Les différents moyens à la disposition du gouvernement pour puiser des recettes / *5*

III
Les dépenses du gouvernement / *8*

IV
Lorsque les recettes et les dépenses ne concordent pas / *11*

V
Perspectives économiques de l'Ontario / *13*

VI
Perspectives budgétaires de l'Ontario / *15*

VII
Travailler à la relance économique / *18*

VIII
Préparation du budget pour 1992 / *20*

Relever les défis / *23*

Allocution télévisée du premier ministre / *24*
(le 21 janvier 1992)

Le gouvernement de l'Ontario entreprend l'un des exercices les plus importants de tout gouvernement : l'établissement de son budget annuel.

Cette année, cet exercice est plus important que jamais. Des changements fondamentaux dans l'économie mondiale, un dollar fort, le libre-échange, les politiques du gouvernement fédéral et une récession profonde et persistante ont tous eu pour effet de ralentir notre économie.

La diminution de nos recettes au moment même où nos besoins continuent de s'accroître rend encore plus urgente la gestion judicieuse de nos ressources financières.

La gestion judicieuse de l'argent, voilà ce qu'est en fait la préparation d'un budget. Tout comme le budget familial doit prévoir les besoins essentiels de chaque membre de la famille et y répondre, le budget du gouvernement doit répondre de la façon la plus efficace possible aux besoins économiques et sociaux de la population.

L'importance que revêt le présent guide

Au moment où nous préparons le budget pour 1992, nous faisons face aux choix les plus difficiles que nous ayons jamais eu à faire. Par le passé, les gouvernements prenaient des décisions budgétaires sans consulter la population. L'année dernière, nous avions promis de changer cette situation. Nous nous étions engagés à ouvrir le processus budgétaire afin que la population de l'Ontario puisse prendre part aux discussions sur lesquelles reposent les décisions budgétaires.

La première mesure que nous avons prise en ce sens a été la publication des *Perspectives budgétaires de l'Ontario* de 1992 à la fin du mois de janvier. (Les perspectives budgétaires couvrent un exercice financier, ou comptable, qui va du 1er avril au 31 mars.)

Ce document renferme des renseignements sur la situation financière de la province. Jamais auparavant, on n'avait fourni autant de détails à ce stade du processus budgétaire. On y traite des recettes et des dépenses du gouvernement pour l'exercice en cours et on donne les prévisions pour le prochain exercice. On y présente également un scénario éventuel si aucune mesure n'est prise pour contrôler les dépenses et stimuler l'économie de la province.

(Un autre document, intitulé *Perspectives économiques de l'Ontario*, a été publié à la fin de 1991. On peut se procurer ce document, ainsi que les *Perspectives budgétaires de l'Ontario*, par l'intermédiaire du ministère du Trésor et de l'Économie. Voir à la page 23 pour de plus amples renseignements.)

Le présent guide représente une autre initiative visant à mettre à la disposition des Ontariens et des Ontariennes les renseignements dont ils ont besoin pour participer à un processus budgétaire plus ouvert.

Le secret entourant le budget est chose du passé

L'établissement du budget du gouvernement a quelque chose de mystérieux. On pense souvent que seuls les experts peuvent comprendre et dresser un budget. Cette perception découle en partie du secret qui, traditionnellement, a entouré la préparation des budgets au Canada.

À l'origine, le *secret* qui entourait le budget avait pour but d'empêcher que des gens aient vent des changements fiscaux avant la publication du budget et en tirent avantage. Peu à peu, le caractère de secret s'est étendu jusqu'à dissimuler la situation des finances publiques. Le gouvernement estime que cela n'est ni approprié ni démocratique.

L'ouverture du processus budgétaire est plus urgente que jamais. Le budget de 1992 aura une incidence importante sur la manière dont nous surmonterons les problèmes économiques actuels. Les décisions que nous prendrons au cours des prochains mois auront des répercussions sur tous les citoyens et citoyennes de la province.

L'établissement du budget donne toujours lieu à une certaine spéculation, à des débats publics et à des critiques. L'ouverture du processus budgétaire ne changera pas cette situation; toutefois, cela changera la base sur laquelle reposeront les débats. Pour la première fois, la population de l'Ontario pourra débattre des choix budgétaires en s'appuyant sur la même information dont le gouvernement dispose pour prendre ses décisions.

Le budget de l'Ontario est important, beaucoup plus important que celui de n'importe quelle société exerçant des activités au Canada. Il est aussi très complexe. Le budget d'une famille a peut-être une douzaine de postes de dépenses; le gouvernement de l'Ontario gère des dizaines de milliers de services. La plupart des sociétés, même les plus grandes, concentrent leurs activités dans quelques secteurs; le gouvernement de l'Ontario, lui, prend part à des milliers d'activités différentes.

Par conséquent, une discussion sur le budget provincial peut s'avérer très compliquée, mais les principes qui le sous-tendent sont connus de tous. Chaque jour, nous prenons tous des décisions qui se rapprochent de celles du budget provincial : De quelle façon subviendrons-nous à nos besoins? De quelle façon devrions-nous dépenser notre argent? Quelle part de notre argent devrait être affectée aux dépenses courantes? Quelle part devrait être affectée à notre sécurité financière en cas de diminution de nos revenus ou pour notre retraite? Si nous ne pouvons tout nous permettre, quelles sont nos priorités?

Le gouvernement se pose les mêmes questions avant de prendre des décisions. Nous croyons que la tenue d'un débat public à ce moment-ci nous aidera à établir un budget qui pavera une voie solide et productive pour la province au cours du prochain exercice. En outre, nous estimons que la population a le droit de participer à ce processus.

Ce que renferme le présent guide

I

Le gouvernement de l'Ontario et l'économie

Nous mesurons l'importance d'une *économie* selon la valeur monétaire de tous les biens et services qu'elle produit. L'économie de l'Ontario est la plus importante au pays. Nous produisons des produits et services totalisant 280 milliards de dollars chaque année, soit environ 40 % de la production du Canada.

Le gouvernement de l'Ontario dépensera environ un cinquième de ce montant durant l'exercice en cours, soit près de 53 milliards de dollars. Cela fait du gouvernement un agent très important dans l'économie provinciale, et les décisions qu'il prend touchent l'ensemble de l'économie canadienne.

La plupart d'entre nous ne sommes probablement pas conscients de l'importance du rôle que jouent les dépenses publiques dans notre vie. Pourtant, nous voyons partout des édifices, des routes, des réseaux de transport, des théâtres, des terrains de jeux et des milliers d'autres exemples de ce que notre argent a permis de réaliser. C'est ce que l'on appelle les *immobilisations* ou *l'infrastructure*. Chacune de ses immobilisations représente une installation que nous utilisons.

Ces immobilisations sont bien plus que des installations pratiques. Une économie moderne a besoin, pour fonctionner efficacement, d'une infrastructure comme des routes, des ponts, des transports en commun et des systèmes d'aqueducs et d'égouts. Ces services sont tellement importants qu'ils sont tous gérés par le secteur public plutôt que par le secteur privé.

Une infrastructure doit être modernisée et bien entretenue pour soutenir des entreprises concurrentielles et pour attirer de nouvelles industries. La construction et l'entretien de l'infrastructure sont des investissements dans l'économie. L'argent que nous dépensons pour l'infrastructure est considéré comme une *dépense en immobilisations*. En 1991, nous avons dépensé 3,9 milliards de dollars pour les immobilisations, soit un montant correspondant à plus du tiers du déficit provincial.

On peut comparer cela à l'argent que vous empruntez pour acheter une maison. Vous paierez votre hypothèque pendant de nombreuses années, mais vous créez en même temps un actif pour votre famille. Vous pouvez également emprunter pour réparer le toit de votre maison. Vous contractez une dette, mais votre maison prend ainsi de la valeur et elle est plus confortable. En supposant que votre situation financière est saine, vous ne mettez pas en danger votre avenir, même si vous avez des dettes importantes.

Les dépenses en immobilisations ne représentent pas la partie la plus importante des dépenses de la province. L'Ontario a également besoin de systèmes d'éducation et de santé pour former et soigner ses citoyens et citoyennes, d'un système judiciaire pour régler les différends, d'organisations culturelles pour fournir des loisirs et une stimulation en dehors du cadre du marché du travail.

I

Les sommes investies dans ces activités sont appelées les frais ou dépenses de fonctionnement. Elles contribuent à notre qualité de vie et à l'image que nous projetons dans le reste du monde. D'une certaine façon, les dépenses de fonctionnement sont également des investissements, mais il faut débourser des fonds continuellement pour en bénéficier.

Les frais de fonctionnement soutiennent les services publics qui sont essentiels à notre qualité de vie. Ces services ne sont toutefois pas donnés. En 1991, le gouvernement a consacré 53 % de son budget de fonctionnement à l'éducation et aux soins de santé.

Créer une prospérité dont chacun pourra bénéficier

Les citoyens et citoyennes de l'Ontario ont de l'ambition et le travail ne leur fait pas peur. De plus, ils croient fermement que pour pouvoir pleinement profiter des bienfaits de la vie, il faut que ceux-ci soient accessibles à tous.

Des enfants bien nourris, qui peuvent compter sur de bons soins de santé et qui ont accès à une bonne éducation seront en mesure, quand ils seront adultes, de contribuer à la prospérité de l'Ontario. Les travailleurs et les travailleuses qui ont le sentiment que leur droit à des salaires justes et équitables est respecté voudront participer à la prospérité de la province. Une femme victime de violence qui peut trouver un refuge sera capable de refaire sa vie. Ce sont là des investissements dans l'avenir. Cependant, nous pouvons mieux profiter des bienfaits de la vie lorsque nous savons que les personnes vulnérables dans notre société bénéficient d'une protection et d'un soutien dans des situations difficiles ou lorsqu'elles sont menacées.

II

Les différents moyens à la disposition du gouvernement pour puiser des recettes

Les revenus ou *recettes* de l'Ontario s'élèvent actuellement à environ 43 milliards de dollars par année. Ce montant varie d'année en année en fonction de l'économie et des mesures prises par le gouvernement pour s'assurer qu'il y a suffisamment d'argent pour répondre aux besoins de la province.

D'où proviennent les recettes du gouvernement?

Le gouvernement de l'Ontario dispose de trois principales sources de recettes. Le tableau I indique la provenance de chaque dollar de recettes du gouvernement.

Les *taxes* et les *impôts* de sources propres représentent la source la plus importante de recettes et peuvent être divisés en quatre catégories : l'impôt sur le revenu des particuliers, les impôts des sociétés, la taxe de vente au détail et les taxes à la consommation sur les produits comme l'essence, les boissons alcooliques et les cigarettes.

Le gouvernement tire environ un tiers de ses recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers. La taxe de vente au détail produit environ 19 % des recettes provinciales. Un autre 5 % provient des taxes à la consommation. Les impôts des sociétés, ce qui comprend l'impôt-santé des employeurs, fournissent environ 13 % des recettes du gouvernement. Environ 4 % provient des autres taxes et impôts.

Les impôts et les taxes représentent en tout 74 % des recettes du gouvernement.

Les *paiements de transfert fédéraux*, c.-à-d. les paiements que le gouvernement fédéral verse à l'Ontario, constituent la deuxième source de recettes. Ces paiements sont principalement effectués dans le cadre de deux programmes, soit le Financement des programmes établis, qui aide à payer le coût des soins de santé et de l'éducation postsecondaire, et le Régime d'assistance publique du Canada, qui aide à payer le coût de l'aide sociale et d'autres programmes. Les paiements de transfert fédéraux représentent actuellement environ 16 % des recettes de l'Ontario. Le pourcentage qu'ils représentent par rapport à nos coûts a beaucoup diminué au cours des dix dernières années.

Le reste des recettes, soit environ 10 %, provient de *sources non fiscales* comme la Régie des alcools de l'Ontario, les loteries, les droits de licences et de permis comme l'immatriculation des véhicules et les permis de conduire, et les droits exigés pour divers services gouvernementaux.

La situation de l'Ontario par rapport à d'autres compétences

Il est difficile de faire une comparaison précise parce que chaque compétence applique des taxes et des impôts différents à des taux différents. Non seulement les taux diffèrent, mais il en est de même pour les exemptions et les déductions. Et, bien sûr, le niveau des services offerts par le gouvernement peut varier aussi.

La présente section compare les principaux impôts de l'Ontario et ceux des autres provinces et des États-Unis en tenant compte de ces contraintes.

L'Ontario a conclu une entente avec le gouvernement fédéral en vertu de laquelle ce dernier perçoit l'*impôt sur le revenu des particuliers*. Dans le cadre de cette entente, l'Ontario ne peut appliquer qu'un seul taux d'imposition sur le revenu des particuliers ontariens, peu importe leur revenu. Ce taux correspond à 53 % du taux fédéral de base.

II

Composition des recettes de l'Ontario • 1991-1992*

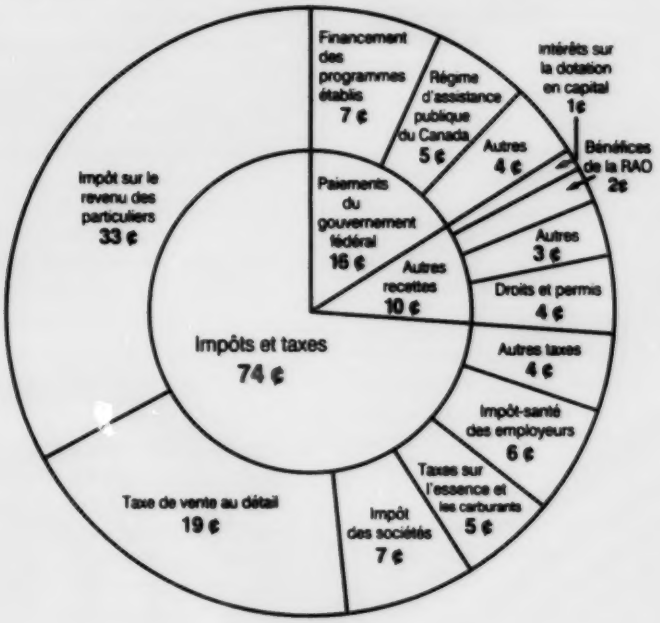


Tableau 1

* Prévisions au mois de novembre 1991.
Source : Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario.

Pour cette raison, l'impôt ontarien sur le revenu ne varie pour les personnes à revenu faible ou élevé que dans la mesure où l'impôt fédéral sur le revenu varie. L'Ontario a donc créé des programmes qui exemptent les particuliers à faible revenu de l'impôt ontarien sur le revenu et qui appliquent une surtaxe, ou un impôt additionnel, sur le revenu des personnes qui gagnent 84 000 $ et plus, brut, par année.

Lorsque l'on tient compte de tous ces programmes, deux provinces seulement ont un impôt sur le revenu moins élevé que l'Ontario.

La *taxe de vente au détail* de l'Ontario est fixée à 8 %, ce qui classe la province dans la moyenne au Canada. Le taux de la taxe est passé de 7 % à 8 % en 1988. Terre-Neuve applique un taux de 12 %, tandis que l'Alberta n'impose pas de taxe de vente au détail.

Les *taxes à la consommation* de l'Ontario varient par rapport à celles des autres provinces. Les taxes ontariennes sur l'essence sans plomb et le carburant diesel sont parmi les plus élevées au Canada, se situant au deuxième et au troisième rangs respectivement. Par contre, seulement deux provinces appliquent une taxe moins élevée sur le tabac, et une province seulement a une taxe moins élevée sur la bière.

Les *impôts des sociétés* de l'Ontario sont souvent perçus comme étant plus élevés que ceux des États-Unis. Toutefois, lorsque l'on tient compte de tous les impôts des sociétés (y compris les coûts des soins de santé payés par les employeurs), le fardeau fiscal des entreprises ontariennes n'est pas très différent de celui d'autres pays, y compris les États-Unis.

Le gouvernement envisage-t-il de modifier le régime fiscal actuel?

Oui. Le gouvernement oeuvre dans le but d'améliorer l'équité du régime fiscal. Un régime fiscal équitable assure la répartition des coûts des services publics entre tous les citoyens et citoyennes de l'Ontario selon leur capacité contributive.

Le gouvernement a créé, peu après les élections de 1990, la *Commission de l'équité fiscale*. La Commission consulte actuellement les contribuables à l'échelle de la province. Elle présentera sous peu ses rapports sur un impôt minimal sur les bénéfices des sociétés et l'impôt sur la spéculation foncière.

Au cours des deux prochaines années, la Commission se penchera sur les mécanismes du régime fiscal actuel qui permettent au gouvernement de puiser des recettes. Elle examinera également de quelle façon le régime fiscal pourrait être utilisé pour promouvoir l'assainissement de l'environnement. Elle étudiera les différentes options d'imposition de la richesse ainsi que l'équité du régime d'impôt foncier actuel, la discrimination du régime envers les femmes et les changements à apporter à la taxe de vente au détail de l'Ontario pour tenir compte de la taxe fédérale sur les produits et services.

Dans le budget de 1991, le gouvernement a pris des initiatives en vue de rendre le régime fiscal plus équitable. On a rehaussé, comme jamais auparavant, le programme ontarien de réduction de l'impôt sur le revenu pour les personnes à faible revenu et augmenté la surtaxe applicable aux personnes à revenu élevé. On a également majoré la taxe sur le capital des banques et des sociétés de prêts et de fiducie.

Nous croyons qu'il est important de continuer à promouvoir l'équité du régime fiscal pour veiller à l'efficacité du système actuel de perception des impôts et à la répartition équitable du fardeau fiscal entre tous les citoyens et citoyennes de l'Ontario.

III

Les dépenses du gouvernement

Comment le gouvernement dépense-t-il notre argent?

Au cours de l'exercice 1991, les dépenses de fonctionnement du gouvernement atteindront environ 49 milliards de dollars. Le tableau 2 indique comment chaque dollar est dépensé aux fins du fonctionnement du gouvernement.

Dans les faits, le gouvernement transfère une part importante de ses recettes aux organismes qui fournissent des services publics aux Ontariennes et Ontariens. Certains de ces organismes, tels que les municipalités, universités, écoles, collèges et hôpitaux, nous fournissent des services de base.

On dépense près des trois quarts du budget de fonctionnement total de la province dans trois secteurs importants :

- Les soins de santé comptent pour environ 34 % des dépenses de la province.
- Les services sociaux, y compris les logements publics, les services de garde d'enfants, l'aide juridique et les programmes de maintien du revenu tels que les subventions fiscales aux personnes âgées et l'aide sociale, représentent une tranche de 21 %
- Une autre tranche de 19 % du budget couvre tous les établissements d'enseignement, de la maternelle à l'université.

Le gouvernement provincial dépense directement 16 % du reste de son budget pour des programmes tels que le maintien des routes provinciales, la sécurité publique, l'aide aux agriculteurs, la protection de l'environnement et la réglementation des pratiques commerciales. Dix pour cent du budget sert à payer l'intérêt sur la dette publique (voir à la page 12 pour plus de détails).

Les dépenses du gouvernement ont-elles changé au cours des années?

Oui, elles ont changé. Depuis quelques années, les dépenses de fonctionnement du gouvernement de l'Ontario se sont accrues d'environ 10 % par année. En 1991, les coûts de fonctionnement ont augmenté de plus de 12 % par rapport à l'année précédente.

Pourquoi les programmes coûtent-ils toujours plus cher?

L'*inflation*, la tendance à la hausse du niveau général des prix, est une des raisons. Chaque fois que le taux d'inflation augmente de un point de pourcentage, les dépenses gouvernementales augmentent d'environ 400 millions de dollars. Ainsi, bien que le taux d'inflation soit actuellement bas, l'augmentation des coûts se poursuit.

Répartition des dépenses de fonctionnement de l'Ontario pour 1991-1992*

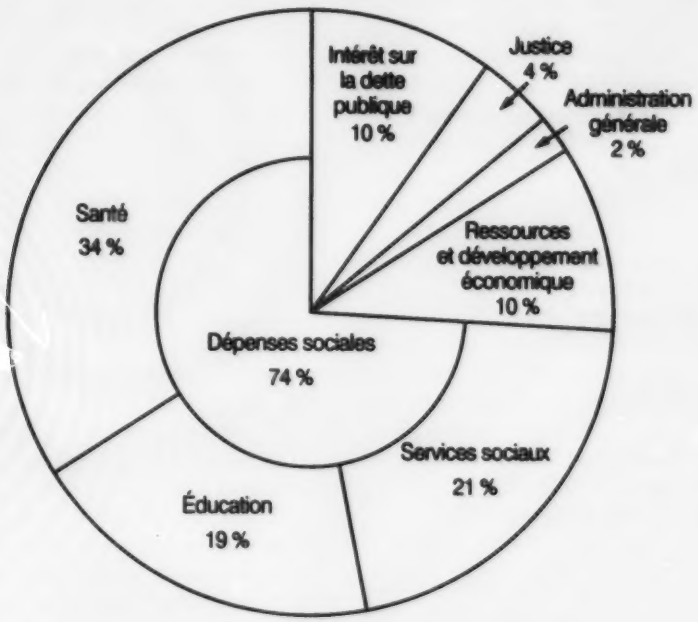


Tableau 2

* Prévisions au mois de novembre 1991.
Source : Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario.

En outre, les services sociaux représentent une plus grande part du budget.

Les dépenses au titre des services sociaux ont augmenté, passant de 13 % des dépenses totales du gouvernement de l'Ontario il y a dix ans à environ 21 % aujourd'hui. Cela est surtout attribuable aux augmentations des coûts de l'aide juridique, des logements publics et de l'aide sociale.

Cependant, les raisons de ces augmentations varient selon le programme. On affecte plus d'argent aux logements publics parce que les projets entrepris il y a quelques années sont maintenant terminés et que l'on doit payer les allocations de logement. Dans le cas de l'aide sociale, le coût a augmenté de façon abrupte depuis deux ans à cause de pertes d'emplois massives. Le nombre de personnes ayant besoin d'aide sociale en Ontario a presque doublé en deux ans.

III

Il existe aussi d'autres facteurs particuliers à chaque service. Par exemple, le nombre de visites chez le médecin a connu une hausse annuelle de 3 %, bien que la population ait crû seulement de la moitié de ce taux. Pourquoi? Les raisons sont diverses et discutables, mais cela pourrait être attribuable au vieillissement de la population, à notre insistance sur la bonne santé et aux traitements médicaux de plus en plus perfectionnés.

Il y a eu au cours de l'année une hausse du nombre d'inscriptions dans les collèges communautaires qui justifie la demande accrue de fonds dans le domaine de l'éducation. Pourquoi? Le chômage a incité les travailleurs plus âgés à retourner aux études et les récents diplômés du secondaire à acquérir des compétences plus spécialisées.

Le gouvernement tente-t-il de limiter ses dépenses?

Oui. C'est d'abord à cela que sert le budget. Le contrôle des recettes et des dépenses révèle clairement notre situation financière.

Le contrôle du pourcentage du budget consacré à chaque programme ou secteur aide le gouvernement à régir l'affectation des fonds publics. (Le chapitre sept explique de façon détaillée les mesures que le gouvernement a adoptées à cet effet l'année dernière.)

Cependant, bon nombre de facteurs ayant une influence sur les recettes et les dépenses sont indépendants de la volonté du gouvernement. Nous faisons partie à la fois d'une économie d'échelle, d'une économie régionale, d'une économie nationale et d'une économie mondiale. Le monde devenant un «village global», nous sommes de plus en plus touchés par les transformations économiques qui s'opèrent ailleurs dans le monde.

Si ces transformations modifient trop nos recettes ou nos dépenses, nos finances sont déséquilibrées, et il devient difficile de les redresser. L'Ontario se trouve aujourd'hui dans cette situation.

La province n'est pas seule à faire face à ce problème. Bon nombre de gouvernements subissent le même sort. Des changements économiques profonds et permanents transforment le monde entier. Nous tentons tous de nous y adapter, et de prendre position dans la nouvelle réalité économique.

IV

Lorsque les recettes et les dépenses ne concordent pas

On s'attend à ce que les recettes et les dépenses du gouvernement soient toujours équilibrées, tout comme le budget d'un ménage. Toutefois, certaines personnes sont d'avis que l'intérêt public n'est pas toujours bien servi par un budget équilibré.

Elles soutiennent que le rôle du gouvernement dans l'ensemble de l'économie est si important que ce dernier devrait tenter de faire contrepoids aux tendances dominantes. C'est-à-dire qu'il devrait dépenser pendant une récession et rembourser sa dette lorsque l'économie va bon train.

L'exercice financier de l'Ontario va du 1er avril au 31 mars. Au printemps, après la présentation du budget fédéral, le gouvernement ontarien prépare un budget dans lequel il prévoit ses recettes et dépenses pour l'année à venir. S'il prévoit disposer de plus d'argent que nécessaire pour payer les dépenses prévues, il a un ***excédent*** budgétaire. S'il prévoit que les dépenses seront supérieures aux recettes, il affiche un *déficit*.

Le déficit de 9,7 milliards de dollars annoncé dans le budget d'avril 1991 englobait des dépenses en immobilisations. Cependant, la plupart des gouvernements séparent maintenant leurs dépenses en deux catégories : les dépenses de fonctionnement et les dépenses en immobilisations, ces dernières étant considérées comme des investissements à long terme. Les propriétaires de maisons agissent de la même façon lorsqu'ils calculent dans le budget familial les frais mensuels d'hypothèque mais non le plein montant de cette hypothèque.

Dorénavant, l'Ontario séparera les dépenses de fonctionnement et les dépenses en immobilisations.

Les gouvernements assument aussi une ***dette publique***, c'est-à-dire le total des emprunts contractés au cours des ans lorsque les dépenses ont été supérieures aux recettes. Les excédents peuvent servir à rembourser une partie de cette dette. Le déficit de 1991 sera ajouté à la dette publique de la province, qui est actuellement de 42,3 milliards de dollars.

Comment le gouvernement traite-t-il un déficit?

Les gouvernements doivent emprunter de l'argent pour couvrir leur déficit. L'Ontario le fait surtout en émettant des obligations. Il doit aussi emprunter afin de refinancer les obligations qui arrivent à échéance, c'est-à-dire qui doivent être remboursées.

Cette année, l'Ontario a emprunté 9,7 milliards de dollars pour combler le déficit et 0,6 milliard de dollars additionnels aux fins du refinancement, pour un total de 10,3 milliards de dollars.

Il faut toutefois situer la dette de l'Ontario dans son contexte.

Notre économie peut absorber le fardeau actuel de la dette provinciale. Par rapport à l'envergure de notre économie, notre dette est inférieure à celle de la plupart des autres provinces et nettement inférieure à celle du gouvernement fédéral.

Cependant, les problèmes économiques auxquels nous faisons face peuvent entraîner un accroissement rapide du fardeau de la dette. Cela dit, nous croyons qu'il ne faut pas laisser les tendances actuelles se maintenir en ce qui a trait aux dépenses et aux recettes.

IV

Qui sont les créanciers de l'Ontario?

L'Ontario a recours à des fonds provenant de diverses sources, à la fois publiques et non publiques.

Tous les emprunteurs ont accès aux fonds des *sources publiques*. L'Ontario contracte la plupart de ses emprunts publics en vendant ses obligations à des investisseurs canadiens, américains, européens et asiatiques. En 1991, l'Ontario a ainsi emprunté près de 9 milliards de dollars par l'émission d'obligations.

Les *fonds non publics* sont ceux auxquels seul un nombre restreint d'emprunteurs a accès, comme le Régime de pensions du Canada. Cette année, l'Ontario a emprunté environ 1,2 milliard de dollars en fonds non publics.

Jusqu'à récemment, l'Ontario devait faire ses emprunts dans les fonds de pension du secteur public, tels que les caisses de retraite des enseignants et des fonctionnaires. En vertu de la loi, ces caisses de retraite ne pouvaient faire de prêts à personne d'autre. Toutefois, la loi a été modifiée de façon à permettre à ces caisses de prêter à d'autres emprunteurs. En conséquence, l'Ontario a dû trouver d'autres prêteurs, notamment à l'extérieur du Canada, ce qui fait que l'intérêt payé ne contribue pas à notre économie.

Malgré cela, puisque la plupart des emprunts passés du gouvernement ont été contractés auprès de sources non publiques, plus de 75 % de notre dette est payable à des Canadiennes et Canadiens.

Combien nous coûte notre dette?

Cette année, l'Ontario a payé environ 5 milliards de dollars en intérêt à des investisseurs qui lui ont prêté des fonds lui permettant de financer sa dette. Puisque le déficit de chaque année s'ajoute à la dette accumulée, le montant qui sert à payer l'intérêt augmente chaque année. À mesure que l'*intérêt sur la dette publique* augmente, le gouvernement dispose de moins d'argent pour répondre aux besoins sociaux et économiques des résidents de la province.

L'Ontario affecte environ 11 cents de chaque dollar perçu à l'intérêt sur la dette publique. En comparaison, le gouvernement fédéral paie environ 35 cents sur chaque dollar de recettes.

Le montant des emprunts augmente, certes, mais l'intérêt payé par le gouvernement sur ses emprunts peut aussi augmenter à mesure que la dette s'accroît, puisque les prêteurs insisteront pour obtenir des taux d'intérêt plus élevés.

Les taux d'intérêt augmentent aussi si notre *cote de crédit* baisse.

Qu'est-ce qu'une cote de crédit?

La plupart des adultes ont une cote de crédit fondée sur le paiement de leurs factures à temps.

Les cotes de crédit sont octroyées aux gouvernements de la même façon, plus ou moins. Plusieurs agences de cotation au Canada et aux États-Unis examinent la situation d'un gouvernement emprunteur et déterminent sa solvabilité. Tout comme pour les particuliers, moins le gouvernement pose de risques, meilleure est sa cote de crédit, ce qui lui permet d'emprunter à un coût moindre.

Les agences de cotation considèrent une dette plus importante comme un risque plus élevé. À mesure que la dette publique de l'Ontario augmente, notre cote de crédit risque de baisser, rendant ainsi les emprunts plus difficiles et plus dispendieux pour le gouvernement.

V

Perspectives économiques de l'Ontario

L'économie subit des transformations cycliques. C'est-à-dire qu'elle traverse des périodes de croissance marquées par la création de nouvelles entreprises, l'existence de nombreux emplois et un niveau élevé de dépenses de consommation. Cependant, elle subit aussi des périodes de déclin où la croissance ralentit, le chômage augmente et tous réduisent leurs dépenses personnelles.

Quelquefois, un ralentissement s'aggrave suffisamment pour devenir une *récession*. L'économie ontarienne a atteint ce stade.

Toutefois, la récession est alimentée par la transformation radicale de l'économie mondiale, qui force les économies régionales comme la nôtre à se restructurer, c'est-à-dire à transformer leurs assises manufacturières traditionnelles en industries davantage axées sur la haute technologie, et à former une main-d'oeuvre qualifiée pour ce nouveau genre d'économie.

Une récession entraîne des pertes d'emplois temporaires; une restructuration cause des pertes d'emplois définitives. La solution est donc non seulement de créer davantage d'emplois, mais aussi de créer des emplois qui revitaliseront l'économie et la rendront florissante dans le nouveau contexte économique mondial.

Les mesures que le gouvernement adoptera pour soutenir le renouveau économique devront créer et maintenir des emplois, attirer de nouveaux investissements et favoriser la confiance des consommateurs et des entrepreneurs.

Quelles conséquences la récession a-t-elle entraînées en Ontario?

Au cours de la récession de 1982, l'Ontario a perdu définitivement 11 150 emplois à la suite des fermetures d'usines. En 1990 seulement, 20 554 emplois sont disparus de façon permanente. Il y a aujourd'hui 232 000 chômeurs de plus en Ontario qu'il y a deux ans.

Le nombre d'Ontariennes et d'Ontariens touchant l'aide sociale a grimpé à presque un million. Cela a doublé le coût du programme, qui est passé à environ 5,2 milliards de dollars cette année.

D'autres programmes subissent aussi les contrecoups de la récession.

Le maintien par le gouvernement fédéral de taux d'intérêt élevés et de la forte valeur du dollar a empiré la situation. La taxe sur les produits et services a découragé la consommation et nui au commerce. L'Accord de libre-échange, qui est entré en vigueur sans l'aide promise par le gouvernement fédéral pour aider les entreprises et les travailleurs à s'adapter, a entraîné des pertes d'emplois et d'investissements.

V

Quelles sont les perspectives de reprise de l'économie?

Les économistes prévoient une reprise modérée de l'activité économique en 1992, avec un taux de croissance moyen de 3,6 % d'ici 1995 (voir tableau 3). Lors de la reprise qui a eu lieu entre 1983 et 1986, la croissance réelle atteignait en moyenne 6 % par année.

On prévoit la création de 59 000 nouveaux emplois en 1992, mais le taux de chômage devrait rester généralement élevé et devrait être supérieur à 8 % jusqu'en 1995. Ces nouveaux emplois remplaceront à peine le tiers des emplois perdus en 1991, ce qui indique que des problèmes économiques sérieux persistent.

Peu de gens ont prévu que la récession se poursuivrait aussi longtemps. L'économie américaine est toujours faible, ce qui a des répercussions sur notre économie. La reprise de cette dernière sera ralentie par les taux d'intérêt élevés, la force du dollar canadien et les faibles bénéfices des sociétés.

À cause de la faiblesse de l'économie, il sera difficile pour les entreprises de financer les investissements nécessaires pour s'adapter à la restructuration de l'économie mondiale et améliorer leur compétitivité à long terme.

Nous voulons que l'économie croisse à un rythme plus rapide que celui qui est indiqué dans le tableau 3. Nous croyons qu'en suivant la voie tracée dans le budget de 1991, nous pourrons aider à raviver l'économie.

Tableau 3

Prévisions concernant l'économie ontarienne de 1991 à 1995
(Pourcentage)

	1991	1992	1993	1994	1995
Croissance réelle	-2,4	2,2	4,8	3,8	3,6
Inflation selon l'indice des prix à la consommation	4,7	2,3	2,6	2,8	2,6
Emplois (en milliers)	-167	59	165	135	138
Taux de chômage	9,6	9,6	9,0	8,6	8,1

Source : Ministère du Trésor et de l'Économie de l'Ontario.

VI

Perspectives budgétaires de l'Ontario

Cette année, pour la première fois, le gouvernement de l'Ontario rend publiques, avant le dépôt du budget, ses prévisions de recettes et de dépenses pour le prochain exercice. Les renseignements suivants résument brièvement les *Perspectives budgétaires de l'Ontario* pour 1992-1993.

Celles-ci se fondent en grande partie sur les pronostics des économistes du gouvernement, si les programmes et services de ce dernier restent à leur niveau actuel et qu'aucun nouveau programme n'est mis en place.

Quelles sont les prévisions concernant les recettes de l'Ontario pour 1992?

Les recettes du gouvernement de l'Ontario devraient diminuer et passer à 42,2 milliards de dollars, soit 600 millions de dollars de moins que celles prévues pour 1991. Il s'agit de la deuxième baisse des recettes du gouvernement en autant d'années.

Cette situation est sans précédent. La dernière diminution des recettes du gouvernement par rapport à l'exercice précédent remonte à 1945. Pendant la dernière décennie, y compris au cours de la récession du début des années 1980, les recettes de l'Ontario ont crû en moyenne d'environ 11 % par année.

La faiblesse de l'économie est en partie responsable de cet état de chose. Le fort taux de chômage entraîne la réduction des recettes découlant de l'impôt sur le revenu des particuliers. Plus prudents, les consommateurs font moins d'achats, ce qui a des répercussions sur les recettes découlant de la taxe de vente au détail. Les dépenses et les bénéfices des entreprises sont en baisse, ce qui nuit aussi aux recettes fiscales.

Le gouvernement fédéral a aussi sa part de responsabilité. Les contribuables ontariens fournissent environ 45 % des recettes fédérales. Toutefois, dès le début des années 1980, Ottawa a limité ses transferts à l'Ontario (voir tableau 4).

Si le gouvernement fédéral avait respecté les ententes concernant les transferts fédéraux à l'Ontario, ce dernier aurait reçu 3,7 milliards de dollars de plus que ce qu'il a touché en 1991, soit un montant égal au tiers du déficit de la province. En 1992, l'Ontario recevra 4,5 milliards de dollars de moins que prévu dans les ententes initiales concernant les transferts.

Tableau 4

Pertes de recettes de l'Ontario attribuables aux compressions du gouvernement fédéral dans le Financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada depuis 1982

* Projections

Nota : Pertes cumulatives de 1982-1983 à 1992-1993 : 15,8 milliards de dollars

VI

Quels effets ont ces mesures sur le déficit?

À mesure que les recettes diminuent, l'écart entre le revenu du gouvernement et ses dépenses augmente.

Les économistes du gouvernement prévoient que le maintien des politiques actuelles sans ajout de programmes entraînera un déficit de fonctionnement de 11,2 milliards de dollars en 1992. Si l'on ajoute à ce chiffre des dépenses en immobilisations de 3,3 milliards de dollars maintenues au même niveau qu'en 1991, la province devra emprunter 14,3 milliards de dollars pour couvrir ses dépenses de fonctionnement et en immobilisations.

Le gouvernement est d'avis que ce déficit est inacceptable. C'est pourquoi, nous déployons tous les efforts possibles pour tenter de réduire le déficit de fonctionnement.

Combien dépensera l'Ontario en 1992?

Le budget de 1992, qui sera présenté au printemps, répondra à cette question. C'est justement parce que le gouvernement ontarien veut lancer le débat public autour des dépenses et des moyens d'augmenter les recettes qu'il diffuse actuellement autant d'informations.

Sans modification des politiques, c'est-à-dire sans réduction du nombre de programmes ni instauration de nouveaux programmes, les dépenses de fonctionnement augmenteront, et atteindront près de 53,4 milliards de dollars, soit 5 milliards de dollars de plus qu'en 1991 (voir tableau 5). Il n'est question ici que des dépenses de fonctionnement, sans tenir compte des dépenses en immobilisations.

Cependant, il est difficile de résister à certaines pressions nous forçant à faire davantage de dépenses. Peut-être même est-il dans notre intérêt de ne pas y résister. Par exemple, si d'autres emplois disparaissent parce que le gouvernement restreint trop ses dépenses, il faudra peut-être davantage d'argent pour l'aide sociale.

Quelque un million d'Ontariennes et d'Ontariens dépendent actuellement de l'aide sociale, dont un enfant sur six. L'an prochain, nous devrons y consacrer une nouvelle somme de 1,2 milliard de dollars.

Qu'en est-il des dépenses en immobilisations?

Si les dépenses en immobilisations pour 1992 restent au même niveau qu'en 1991, celles-ci seront de 3,3 milliards de dollars. On ne tient pas compte des dépenses non renouvelables de 620 millions de dollars consacrées à un programme antirécession en 1991.

Ces dépenses peuvent cependant créer de nouveaux emplois, en plus de moderniser les infrastructures économiques ou d'en créer de nouvelles, qui facilitent le renouveau économique et répondent à la croissance de la population.

Pouvons-nous nous permettre d'accroître les dépenses en immobilisations en 1992? Pouvons-nous nous permettre de ne pas les accroître?

Tableau 5

Profil des dépenses de fonctionnement
(en millions de dollars)

	Chiffres révisés 1991-1992	1992-1993 sans modification des politiques	Écart
Principaux transferts	15 946*	16 106	160
Aide de transition pour les principaux transferts	0	160	160
Aide sociale	5 150	6 400	1 250
Intérêt sur la dette publique	4 960	6 160	1 200
Équité salariale	75	385	310
Ministère de la Santé (à l'exclusion des hôpitaux)	9 410	9 680	270
Caisse de retraite des enseignants	820	1 030	210
Amortissement des immobilisations de 1991-1992	0	200	200
Ministère des Services sociaux et communautaires** (à l'exclusion de l'aide sociale)	3 210	3 420	210
Logement à but non lucratif	430	620	190
Régime d'aide juridique de l'Ontario	165	280	115
Tous les autres	8 429	8 964	535
	48 595	53 405	4 810

* Comprend les rajustements uniques.
** Comprend le financement de la réforme des soins de longue durée.

VII

Travailler à la relance économique

Qu'a fait le gouvernement pour réduire ses dépenses de fonctionnement?

Le gouvernement a évité des hausses encore plus substantielles de ses coûts de fonctionnement en prenant certaines décisions difficiles en ce qui concerne les sommes que les ministères et organismes vont recevoir en 1992. Les municipalités, les universités, les collèges, les écoles et les hôpitaux recevront une augmentation de 1 % en 1992 par rapport aux 15,9 milliards de dollars qu'ils ont reçus l'an dernier.

L'an dernier, les salaires des membres du conseil des ministres, des députés, des sous-ministres, des dirigeants des organismes du gouvernement et de plus de mille autres cadres supérieurs de la fonction publique ont été gelés.

Les budgets de tous les ministères qui ne sont pas liés aux salaires ont été réduits de 10 %.

Dernièrement, la province et le Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO) ont ratifié une entente qui aidera considérablement à maintenir le niveau des services publics dans les limites de nos possibilités budgétaires actuelles.

Nous avons entrepris de revoir les programmes pour trouver des économies supplémentaires, éliminer le gaspillage et offrir des services plus efficacement, en réduisant les coûts sans diminuer la qualité. Nous avons réussi par exemple à réduire le budget des soins de santé de 180 millions de dollars en négociant une entente avec l'Association des médecins de l'Ontario.

La plupart des révisions initiales de ces programmes sont toujours en voie de réalisation, et nous en attendons les résultats. Nous avons déjà décidé cependant de faire de la révision des programmes une démarche permanente.

Des révisions de ce genre représentent plus qu'un simple moyen de faire des économies. Elles nous offrent la possibilité de procéder à des réformes au sein du secteur public, dont le besoin se fait sentir depuis longtemps.

Il y a dix programmes qui représentent environ les deux tiers des coûts de fonctionnement de l'Ontario. Le tableau 6 en donne la liste. Il faudra revoir quelques-uns de ces programmes si nous voulons réaliser des économies importantes.

Tableau 6

Les dix programmes de fonctionnement les plus importants
(en millions de dollars)

Programme	Chiffres réels 1990-1991	Perspectives révisées 1991-1992	Augmentation en pourcentage
Fonctionnement des hôpitaux	6 702	7 285	8,7
Assurance-santé de l'Ontario	4 692	5 257	12,0
Aide sociale	3 489	5 150	47,6
Intérêt sur la dette publique	4 313	4 960	15,0
Fonctionnement des conseils scolaires	4 521	4 839	7,0
Fonctionnement des universités	1 823	1 944	6,6
Fonctionnement des collèges	772	826	7,0
Subventions inconditionnelles (municipales)	902	947	5,0
Programme de médicaments gratuits de l'Ontario*	755	831	10,0
Subventions pour le RRAG**, l'impôt foncier et la taxe de vente	592	603	1,9
Total	**28 561**	**32 642**	**14,3**

* À l'exception du ministère des Services sociaux et communautaires.
** Régime de revenu annuel garanti pour les personnes âgées.

Que peut faire le gouvernement provincial pour favoriser la relance de l'économie?

Le gouvernement est limité dans l'éventail de ses moyens pour contrer le ralentissement de l'économie. Nous n'établissons pas les politiques qui influencent le cadre économique plus large dans lequel fonctionne l'Ontario. Nous ne déterminons ni les politiques commerciales ni les politiques monétaires qui établissent les taux d'intérêt ou qui déterminent la facilité avec laquelle on fait un emprunt.

Le gouvernement croit cependant qu'il a un rôle à jouer dans la création et le maintien des emplois, de même que pour jeter les bases d'une économie renouvelée et plus forte.

C'est l'approche que nous avons adoptée l'an dernier lorsque nous avons investi dans des projets d'immobilisations qui visaient à préserver les biens publics et les emplois, et lorsque nous avons satisfait les besoins des municipalités, des universités, des collèges, des écoles et des hôpitaux. Ce n'était pas le moment pour le gouvernement, l'une des forces principales de notre économie, de réduire son rôle.

Cela n'a pas été l'approche du gouvernement fédéral, mais le temps a montré que nous avions raison. D'autres gouvernements, aux États-Unis et au Canada, aux prises avec une récession qui se prolonge, acceptent la nécessité pour le gouvernement d'agir afin de s'attaquer à l'état de l'économie.

La situation a empiré depuis, accroissant la nécessité d'une gestion plus judicieuse des ressources financières. Les politiques restrictives peuvent cependant aggraver la récession, non l'alléger.

La première priorité du gouvernement, ce sont les emplois. En investissant en Ontario et dans notre population, nous pouvons maintenir des emplois et en créer de nouveaux.

Nous sommes en train de jeter les bases d'un ambitieux projet de formation qui rassemblera les entreprises, les syndicats et les communautés pour nous assurer que les gens acquièrent les compétences appropriées.

Nous investissons dans la recherche et le développement de nouveaux produits que nous pouvons fabriquer ici, en Ontario, et vendre sur les marchés mondiaux, en travaillant avec les universités, les collèges et le secteur privé.

Nous allons créer des milliers d'emplois cette année en construisant des logements dans tous les coins de la province.

Pour accroître l'investissement, nous envisageons d'établir un fonds afin que les régimes de retraite puissent soutenir l'industrie et les emplois en Ontario. Nous concentrons notre stratégie industrielle sur de nouvelles façons que pourrait employer le gouvernement pour encourager les investissements et la création d'emplois dans la province. En d'autres termes, il s'agit d'aider de nouvelles industries à s'établir en Ontario.

La reprise économique réglera-t-elle nos problèmes?

Une reprise aidera l'Ontario à sortir de son étau financier parce que les recettes augmenteront, mais cela ne réglera pas tout. Nos problèmes ne sont pas tous dus à la chute des recettes.

Dans les années 1980, la reprise a aidé à réduire le déficit, mais les augmentations de taxes et d'impôts ont aussi fait leur part. Le quart environ de la croissance des recettes du gouvernement au cours des années 1980 était attribuable à l'augmentation des taxes et des impôts. Les dépenses ont continué à augmenter – même après la fin de la récession de 1982 – parce qu'on n'a pas tenté suffisamment de les comprimer.

À la fin de la récession actuelle, les dépenses vont continuer d'augmenter inutilement si nous ne prenons pas de mesures pour les maîtriser.

VIII

Préparation du budget pour 1992

En préparant son budget personnel, le ou la chef de famille doit évaluer les augmentations possibles du salaire, du loyer, les changements d'impôts et ainsi de suite. En d'autres termes, les chefs de famille doivent évaluer dans quelle mesure leurs revenus et leurs dépenses peuvent changer dans le courant de l'année.

Ce n'est pas différent pour un gouvernement. Il doit aussi être capable d'évaluer dans quelle mesure ses recettes et ses dépenses peuvent se modifier.

Pour le gouvernement, il s'agit principalement d'établir des prévisions économiques, car l'économie a de fortes répercussions sur les recettes et les dépenses gouvernementales.

Dans une récession, les recettes en taxes et en impôts diminuent parce que les gens et les entreprises gagnent et dépensent moins. Par conséquent, ils paient moins d'impôt sur le revenu et moins de taxes de vente.

Une récession amène également le gouvernement à augmenter ses dépenses. Beaucoup plus de gens ont maintenant besoin d'aide sociale, par exemple. On prévoit que le nombre des familles et des particuliers qui vont devoir compter sur cette aide va augmenter d'environ 20 % en 1992.

Quel genre de décisions va façonner le budget de 1992?

Le gouvernement prend ses décisions budgétaires en se fondant sur ses priorités. Le gouvernement actuel de l'Ontario a fait connaître clairement quelles sont ses priorités : combattre la récession, favoriser le renouvellement de l'économie et préserver la qualité de la vie dans nos communautés, par la justice sociale et des services publics.

Nous devons faire face à des choix difficiles en 1992. Devons-nous laisser augmenter le déficit pendant que dure la récession? Sinon, où réduire les dépenses? Devons-nous augmenter les taxes? Ou encore, pouvons-nous nous permettre de ne rien faire pour aider à lutter contre la récession?

Augmenter les taxes et impôts : la solution?

Sans parler de l'impopularité d'une telle mesure, nous devons évaluer les conséquences d'une augmentation des taxes et des impôts sur les particuliers et sur l'économie en regard des avantages d'une augmentation des recettes du gouvernement.

Il est certain qu'aucune augmentation de taxe ne résoudrait à elle seule le problème des recettes provinciales de l'Ontario, et chaque augmentation de taxe présente son propre risque. Par exemple :

La taxe de vente au détail représente 19 % des recettes du gouvernement. Certains biens spécifiques sont exempts de la taxe de vente au détail, et seuls certains services sont taxables. On pourrait générer davantage de recettes soit en augmentant le taux de la taxe, soit en élargissant l'assiette de la taxe de vente au détail.

Le fait d'augmenter le taux de la taxe de vente au détail d'un point de pourcentage rapporterait des recettes tout juste inférieures à un milliard de dollars, mais pourrait ralentir l'économie davantage.

Une augmentation d'un point de pourcentage de l'impôt sur le revenu des particuliers rapporterait quant à elle environ 275 millions de dollars pour toute une année, mais pourrait inciter les consommateurs à réduire leurs dépenses encore plus.

Le gouvernement pourrait augmenter la surtaxe sur les revenus élevés, ou diminuer le niveau des revenus auquel elle s'applique. Toutefois, cette surtaxe a été augmentée en 1991. Tout changement de l'impôt sur le revenu peut avoir des conséquences sur l'épargne des particuliers et les dépenses de consommation. Cela pourrait aussi rendre l'Ontario moins attrayant pour les particuliers qui sont mobiles et qui ont des compétences dont l'Ontario a besoin.

Certaines taxes à la consommation sont faibles en Ontario par rapport aux autres provinces, mais leur augmentation risquerait de provoquer des modifications dans les habitudes de consommation qui pourraient, dans une certaine mesure, annuler l'augmentation des recettes. Apporter des augmentations des taux actuels des taxes pourrait être perçu comme une invitation au magasinage outre-frontière, bien qu'un certain nombre d'études laissent entendre qu'il y a de nombreux autres facteurs, plus importants que les taxes, qui y contribuent.

Le tableau 7 montre ce que rapporteraient certaines augmentations de taxes particulières.

(Le régime fiscal de l'Ontario et les conséquences qu'entraînerait l'augmentation de certaines taxes sont abordés de manière plus détaillée dans les *Perspectives budgétaires de l'Ontario* pour 1992. Les renseignements nécessaires pour commander ce document se trouvent à la page 23.)

Tableau 7

Rendement prévu (en millions de dollars)

	Hausse du taux	Rendement sur une année complète[1]
Taxe à la consommation		
Taxe sur l'essence	1 cent/litre	120
Tabac	1 cent par cigarette	140
Boissons alcooliques	10 cents/litre	105
Charges sociales		
Impôt-santé des employeurs	1/10 point	145
Impôt sur le revenu/ taxe de vente		
Impôt sur le revenu des particuliers	1 point	275
Impôt sur le revenu des sociétés	1 point	160
Taxe de vente au détail	1 point	900
Impôt sur le capital	1/10 point	140

1. En supposant qu'il n'y ait pas de changement de comportement, sauf pour le tabac.

VIII

Y a-t-il des considérations spéciales en ce qui concerne le budget de 1992?

Oui. La plupart du temps, il y a un écart entre les recettes et les dépenses. La récession actuelle a accentué cet écart au point qu'il menace d'atteindre des proportions critiques.

Le budget doit aussi cependant s'attaquer au problème plus vaste du renouvellement économique, c'est-à-dire les moyens grâce auxquels l'Ontario va adapter son économie pour faire face aux changements économiques mondiaux.

Les changements économiques qui touchent la plupart des pays sont en train de changer les types d'entreprises qui vont réussir et la façon de faire des affaires. Les industries de transformation et d'extraction des ressources comme la forêt et les mines, qui nous ont aidés à prospérer, perdent de l'importance. Les services et les industries de haute technologie gagnent du terrain.

Le gouvernement est déterminé à soutenir les efforts pour rendre concurrentielles les entreprises de l'Ontario dans le cadre de l'économie mondiale qui évolue. Cela signifie qu'il faut aider les industries à changer pour obtenir un niveau d'emploi élevé, davantage de formation et un apprentissage continu des travailleuses et des travailleurs. Il faut aussi améliorer constamment ce que nous faisons et la façon de le faire, et mieux coordonner les objectifs économiques et environnementaux.

Relever les défis

Au cours des prochaines semaines, notre gouvernement préparera le budget de 1992. Nous devrons prendre certaines décisions difficiles en matière de dépenses, de taxes et de déficit. Ces décisions vont toucher tous les Ontariens.

Le budget annuel est la pierre angulaire de la stratégie économique d'un gouvernement. Le budget de 1992 est d'autant plus important compte tenu de la gravité de la récession et de la nécessité pour le gouvernement de jouer un rôle dans le renouvellement économique de l'Ontario.

Nous devons satisfaire un ensemble de besoins complexes. Nous devons faire face à la faiblesse imprévue de l'économie et des recettes de la province. Nous devons préparer les travailleuses et les travailleurs de l'Ontario à occuper de nouveaux types d'emplois et nous devons contribuer à la création de ces emplois. Nous devons trouver des moyens de fournir les services publics essentiels avec plus d'efficacité.

Nous devons faire tout cela tout en maintenant notre détermination à combattre la récession, à favoriser le renouvellement économique et à préserver la qualité de notre vie par la justice sociale et de bons services publics.

Trouver les moyens de faire tout cela, voilà un défi de taille.

Les générations à venir jugeront le gouvernement et la société dans son ensemble d'après la qualité et l'équité des décisions que nous allons prendre au cours des prochains mois.

Peu d'entre nous croient que la vieille façon de prendre ces décisions va continuer à marcher. Le gouvernement espère que toutes les Ontariennes et tous les Ontariens choisiront de participer à ce processus plus ouvert de prise de décision.

Comment puis-je participer?

Le trésorier de l'Ontario rencontrera de nombreux groupes et particuliers dans le cadre des discussions préparatoires au budget. Il ne pourra malheureusement rencontrer tout le monde. Nous vous invitons néanmoins à lui écrire pour lui faire part de vos idées et de vos conseils.

Vous pouvez entreprendre ce débat et y participer par l'entremise de groupes communautaires, de syndicats, de clubs philanthropiques et d'associations professionnelles. Vous pouvez communiquer avec votre député provincial ou faire connaître votre avis par les médias ou directement au trésorier, en lui écrivant. Nous vous encourageons fortement de vous faire entendre.

Si vous voulez envoyer une lettre ou faire parvenir des observations écrites concernant le budget de 1992, écrivez à :

Floyd Laughren
Trésorier de l'Ontario
Édifice Frost Sud, 7e étage
7, croissant Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1Y7

Télécopieur : (416) 325-0374

En plus de la présente Introduction au budget de l'Ontario de 1992, sont également disponibles les *Perspectives budgétaires de l'Ontario* et les *Perspectives économiques de l'Ontario* pour 1992.

Vous pouvez vous procurer ces documents à l'adresse suivante :

Publications Ontario
880, rue Bay
Toronto (Ontario)
M7A 1N8

Les gens de l'extérieur de Toronto doivent écrire à :

Publications Ontario
Service des commandes postales
880, rue Bay, 5e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1N8

Tél. : (416) 326-5300
sans frais : 1-800-668-9938

This report is also available in English.

ALLOCUTION TÉLÉVISÉE
DU PREMIER MINISTRE
(21 janvier 1992)

Bonsoir,

Je tiens à vous parler sans détour de la situation actuelle en Ontario, de la conjoncture économique, des finances publiques et de ce que nous entendons faire pour jeter les bases d'un avenir meilleur pour l'Ontario.

Bon nombre d'entre vous m'ont contacté pour me faire des suggestions sur le contenu de mon allocution de ce soir. On m'a offert de judicieux conseils, même si tout le monde n'abonde pas dans le même sens. Toutefois, il y avait un dénominateur commun : tous m'ont encouragé à présenter la situation telle qu'elle est.

Je sais que la population en a assez d'être tenue plus ou moins dans l'ignorance. Les gens ne font guère confiance aux propos des politiciennes et politiciens des divers partis. Je comprends ce scepticisme. Vous méritez mieux que cela.

Je dois vous faire part de dures réalités. Comme vous le savez tous, nous traversons une période difficile.

Mais je suis également porteur de nouvelles encourageantes. Ce n'est certainement pas le moment d'être pessimiste ou d'abandonner la partie.

Nous sommes aux prises avec l'un des plus grands défis que nous ayons jamais eu à relever, c'est vrai. Mais arrêtons-nous un moment pour penser à nos nombreux atouts, c'est-à-dire notre population, nos compétences et nos ressources. L'Ontario est une province formidable, dans un pays extraordinaire.

Toutefois, la situation ne va pas s'améliorer du jour au lendemain. Notre économie ne s'est pas embourbée en un seul jour, et il faudra plus d'un jour pour la sortir de l'ornière.

Avons-nous des raisons d'avoir confiance? Oui. Y a-t-il lieu d'espérer que les choses vont s'améliorer? Bien sûr.

Mais commençons par le plus difficile.

Aujourd'hui, pour la première fois dans l'histoire de la province, un gouvernement ouvre le grand livre des fonds publics avant le dépôt du budget pour donner à la population un rapport complet sur les finances provinciales. Nous n'avons pas dévoilé ces données avant la rédaction du dernier budget, et je le regrette. L'expérience nous a appris à quel point il est important pour le gouvernement d'informer et de consulter la population.

C'est la raison pour laquelle nous ouvrons maintenant nos livres, car nous estimons que vous avez le droit de connaître exactement l'état des finances publiques et de savoir ce qu'il advient de vos impôts.

Si vous désirez recevoir un exemplaire du rapport que nous avons préparé, nous vous dirons dans quelques minutes comment vous le procurer.

Déjà, nous avons dû prendre certaines décisions difficiles, à cause de l'état de nos finances.

Aujourd'hui, nous avons informé les municipalités, les hôpitaux, les conseils scolaires, les collèges et les universités qu'ils recevraient cette année l'augmentation la plus faible qu'ils aient jamais connue.

Permettez-moi de vous expliquer pourquoi.

En Ontario et au Canada, nous avons vécu deux années passablement houleuses : l'accord de libre-échange, la perte d'un grand nombre d'emplois, le coût élevé du dollar, la TPS, une concurrence plus vive sur les marchés mondiaux.

Les finances publiques ont été durement touchées, tout comme les revenus des particuliers. Nos rentrées de fonds ont diminué, mais nos dépenses ont augmenté, car nous avons dû répondre à des demandes venant de toutes parts.

Vous pensez sans doute que tout le monde souhaite simplement que le gouvernement réduise ses dépenses. Mais je suis bien placé pour savoir que ce n'est pas le cas. Des gens de toutes les conditions sociales comptent sur le gouvernement pour jouer un rôle important dans l'économie et quand ils ont besoin d'aide, ils se tournent vers nous.

Des agriculteurs, des propriétaires de petites entreprises, des municipalités, des travailleurs mis à pied et même certaines des sociétés les plus importantes de l'Ontario nous disent qu'ils ont besoin d'aide pour traverser cette période de turbulence. N'allez pas leur parler de coupures!

Au moment de préparer le dernier budget, nous avons décidé de combattre la récession. Nous avons investi plus que jamais dans la construction de ponts, de routes, d'écoles et d'habitations, et l'édification de ces biens essentiels bénéficie à l'ensemble de la société.

Nous avons agi en étroite collaboration avec de nombreuses entreprises qui offraient de bonnes perspectives de réussite pour les aider à survivre et à prospérer.

Nous avons consacré des fonds à la formation, à la recherche et au développement dans des industries clés, de concert avec la direction des entreprises et les travailleuses et travailleurs.

Nous sommes venus en aide aux employés des compagnies en faillite en veillant à ce qu'ils reçoivent le salaire auquel ils avaient droit.

Oui, le déficit a augmenté, et certains l'ont déploré. Mais nous estimions alors, et nous estimons toujours, que nos services publics, comme les écoles et les hôpitaux, jouent un rôle si essentiel à notre prospérité et à notre qualité de vie que notre gouvernement, ni aucun autre gouvernement du reste, n'aurait pu les abandonner.

Construire une société plus juste n'est pas un idéal que l'on peut mettre en attente, surtout pas en période de difficultés économiques. La situation économique s'améliorera, mais la reprise prendra du temps, et elle ne compensera certainement pas toutes les pertes d'emplois de ces dernières années.

Sur le plan des recettes, nous accusons un dur coup. Lorsque les travailleurs et travailleuses perdent leurs emplois et que les compagnies font faillite, quand les consommateurs dépensent moins, les recettes du gouvernement diminuent. C'est aussi simple que ça. Juste au moment où les besoins de la population se font le plus pressants, nous avons moins d'argent pour y faire face.

Bien que la récession ait durement frappé l'Ontario, le gouvernement fédéral, et ce, malgré les milliards de dollars que la population de cette province lui achemine chaque année, ne paie plus sa part des budgets des services de santé, de l'éducation et de l'aide sociale. La province en subit le contrecoup.

Le rapport rendu public aujourd'hui démontre clairement que, si l'on se fonde sur les données actuelles, notre déficit de fonctionnement sera élevé, trop élevé. Pour le réduire, il nous faudra prendre des décisions quant aux dépenses et aux impôts. Nous voulons arriver à la solution la plus juste possible, une solution qui permette de maintenir les services de soutien essentiels aux personnes qui en ont le plus besoin sans toutefois aggraver la récession.

L'an dernier déjà, dans un effort pour réduire le déficit, nous avons pris des mesures strictes pour contrôler les dépenses.

- En octobre dernier, nous avons gelé les salaires des ministres et des membres de l'Assemblée. Nous avons également gelé les salaires des sous-ministres, de plus de mille autres hauts-fonctionnaires et des dirigeants et dirigeantes des organismes gouvernementaux.
- Nous avons réduit de dix pour cent le budget de tous les ministères pour les postes autres que les salaires.
- Nous avons négocié avec nos employés et employées un contrat de deux ans, lequel, s'il est ratifié, leur accordera une augmentation salariale de un pour cent cette année et de deux pour cent l'an prochain.

- Nous avons établi des mécanismes de contrôle quant à la protection d'assurance-santé hors-province et au recours aux cliniques américaines pour des services qui sont offerts en Ontario.
- Nous examinons présentement un large éventail d'activités gouvernementales pour trouver d'autres façons d'épargner, de faire échec au gaspillage et de mieux servir la population.

Je vous annonce aujourd'hui que l'augmentation des paiements de transfert versés aux hôpitaux, aux municipalités, aux conseils scolaires, aux collèges et aux universités au titre du fonctionnement général sera limitée à un pour cent cette année, et à deux pour cent chacune des deux années suivantes, soit un total de cinq pour cent pour trois ans.

Ces décisions marquent un moment important pour la province.

Comparons, si vous le voulez bien, le processus décisionnel des gouvernements à la façon dont les décisions se prennent dans les familles.

Rares sont les personnes qui peuvent acheter une maison argent comptant. La plupart des propriétaires ont une hypothèque. Il en est de même pour le gouvernement. Emprunter pour construire une route, ou un réseau de voies rapides, ou une école, c'est comme emprunter pour acheter une maison : c'est un investissement dans un bien durable.

Mais des problèmes peuvent se poser si nous ne payons pas au fur et à mesure pour les services de santé et l'aide sociale, par exemple. En raison de la récession, nombre de personnes qui veulent travailler ont été forcées de demander de l'aide sociale, et les dépenses à ce chapitre ont augmenté de près de trois milliards de dollars en deux ans. Le coût des services de santé a augmenté encore plus. Il faut être en mesure de financer ces programmes.

En fait, il ne s'agit pas vraiment de savoir s'il est bon ou mauvais d'avoir un déficit, pas plus que de savoir s'il est bon ou mauvais d'avoir une hypothèque. Il s'agit avant tout d'évaluer ce que nous sommes capables de payer.

Et nous sommes déterminés à ne pas consacrer une somme telle au paiement des intérêts que nous en perdions la capacité de répondre aux besoins de la population, tant en période de prospérité qu'en période de récession. Il nous faut prendre la situation en main dès aujourd'hui si nous voulons être certains d'avoir les moyens d'investir et de créer des emplois.

Avec un taux d'inflation qui devrait être ramené à près de deux pour cent cette année, nous ne pouvons continuer d'accorder des augmentations représentant plusieurs fois ce taux. Cela constitue l'un des plus durs défis que nos services publics aient eu à relever depuis des décennies.

La façon dont ils s'y prendront vous touchera personnellement.

Prenons le cas des hôpitaux. Ces trois dernières années, ils ont reçu du gouvernement provincial une augmentation de près de dix pour cent chaque année. Aujourd'hui, ils appren-

nent qu'ils ne recevront qu'une augmentation d'un pour cent cette année, et un total de cinq pour cent pour les trois prochaines années. Un hôpital a donc le choix entre deux solutions.

Il peut annuler des programmes, réduire le nombre de lits et mettre du personnel à pied.

Ou bien, toutes les parties concernées, le conseil d'administration, les travailleurs et travailleuses, les syndicats, les cadres, de même que des représentants d'autres hôpitaux et de la collectivité, peuvent chercher ensemble des façons de restructurer les services pour composer avec les nouvelles réalités financières.

Nous nous trouvons devant des changements inévitables, mais nécessaires. Et nous voulons que toute la population de l'Ontario y voie une occasion de restructurer nos services publics de façon à les améliorer.

Ce ne sera pas facile. Pour y arriver, nous devrons mettre en commun toute la créativité et tout l'esprit de collaboration dont nous sommes capables pour découvrir les façons les plus équitables de maintenir les services, de rationaliser les activités et de conserver les emplois. Il est évident que les augmentations de salaires, à tous les niveaux, doivent être modérées si l'on veut protéger les emplois et être en mesure d'investir davantage dans l'avenir de la province.

Nous nous rendons compte que les choses doivent changer. Il nous faut réduire le double emploi entre les services du gouvernement, ceux des municipalités et ceux des conseils scolaires. Dans le domaine de la santé, il faut acheminer davantage de fonds vers les collectivités, en particulier à l'intention des personnes âgées. Voilà un grand défi à relever.

Nous serons là pour aider à restructurer les services. Personne ne sera abandonné à son sort.

Mais il y a un défi encore plus grand qui se pose à nous tous, Ontariens et Ontariennes.

Nous devons redonner à la province sa vigueur et son dynamisme. Si nous voulons maintenir et améliorer les services offerts à la population, si nous voulons bâtir une société plus juste, il faut relancer l'économie. Le gouvernement et moi-même nous engageons à travailler avec vous dans ce sens.

C'est pourquoi les emplois constituent notre grande priorité. En investissant en Ontario, et en misant sur notre population, nous pouvons sauvegarder des emplois et en créer de nouveaux.

Je me suis rendu la semaine dernière à l'usine de la Compagnie générale électrique du Canada à Oakville, où la compagnie fait actuellement, avec l'aide de votre gouvernement, le plus grand investissement qu'elle ait jamais fait au Canada. C'est là une grande marque de confiance en l'Ontario et en l'avenir.

Ce projet résulte des efforts concertés du secteur des affaires, des travailleurs et travailleuses, des gouvernements et d'Ontario Hydro pour créer des emplois dans la fabrication de lampes éconergiques qui seront distribuées dans le monde entier.

Permettez-moi de vous donner quelques exemples de notre stratégie en matière d'emploi :

- Nous sommes en train de jeter les assises du programme de formation le plus ambitieux qui ait jamais été entrepris en Amérique du Nord et qui fera appel aux efforts concertés du monde des affaires, des syndicats et des collectivités.
- Nous investissons dans des travaux de recherche-développement touchant de nouveaux produits que nous pouvons fabriquer en Ontario et commercialiser dans le monde entier, cela, en collaboration avec les universités, les collèges et le secteur privé.
- Nous créerons cette année des milliers d'emplois en construisant des habitations dans toutes les régions de la province.
- Dans le but d'accroître l'investissement, nous sommes en train de mettre sur pied un fonds qui prévoira l'utilisation des caisses de retraite pour venir en aide aux entreprises et créer ou sauvegarder des emplois en Ontario.
- Un programme de participation des travailleurs et travailleuses, mis sur pied l'an dernier, permet aux employés, à la collectivité et au secteur privé d'unir leurs efforts pour sauvegarder des centaines d'emplois à Kapuskasing et d'ouvrir de nouvelles perspectives d'avenir pour la localité.
- Nous articulons notre stratégie industrielle autour de nouvelles façons pour le gouvernement d'encourager l'investissement et la création d'emplois en Ontario; nous voulons ainsi aider de nouvelles industries à s'établir dans la province.
- Pour donner un essor à l'industrie de la construction, j'ai proposé que l'on puisse utiliser les régimes enregistrés d'épargne-retraite pour l'achat et la rénovation d'habitations. Il nous faut toutefois l'accord d'Ottawa à ce sujet.

Nous nous attendons à ce que les premiers ministres des provinces et le premier ministre du Canada se réunissent à Ottawa au début de février pour discuter de l'économie.

Lorsque nous nous sommes rencontrés, avant Noël, j'ai appuyé les demandes d'investissement dans des projets d'immobilisations dans tout le Canada; le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités collaboreraient pour relancer l'économie et créer des emplois.

Je compte maintenant dire au premier ministre du Canada que notre province a besoin d'un investissement massif dans des projets d'immobilisations pour aider les gens à retourner au travail.

Nous voulons des mesures immédiates. Il faut créer des emplois sans tarder. Notre gouvernement est disposé à verser une contribution équivalant à toute contribution du gouvernement fédéral.

Quelle façon incomparable de montrer à la population de l'Ontario que les gouvernements de notre pays peuvent s'épauler.

Quel message sans pareil pour les milliers d'hommes et de femmes qui veulent travailler, mais qui doivent actuellement avoir recours à l'aide sociale.

Je sais que bon nombre des municipalités de la province, aux prises avec des taux élevés de chômage, voudront joindre leurs efforts aux nôtres pour exécuter des projets d'immobilisations qui feront de l'Ontario un endroit encore meilleur où investir, travailler, vivre.

Pareilles mesures contribueraient grandement à revigorer l'économie de la province.

Si les gouvernements collaborent, et avec la participation du secteur privé, nous pouvons relancer l'économie.

Voilà l'engagement dont l'Ontario a besoin actuellement, au moment où nous nous sortons de la récession pour progresser vers une économie vigoureuse. Soyons prêts pour la reprise économique, veillons à la formation de nos jeunes, investissons dans notre province, de sorte que l'Ontario soit en mesure de poursuivre sa croissance et de participer à une économie renouvelée.

J'ai appris, au cours de mes seize premiers mois comme premier ministre de la province, que le gouvernement ne peut y arriver seul. Personne d'autre ne pourrait y arriver seul. Ni le monde des affaires, ni les syndicats, ni les groupes communautaires. Nous devons unir nos efforts. Nous avons déjà prouvé que les partenariats sont efficaces.

Notre gouvernement est à la recherche de nouvelles idées, de quelque source qu'elles proviennent. Nous allons écouter, nous allons discuter, puis nous allons décider.

Vous vouliez que je vous dise les choses telles qu'elles sont. C'est ce que j'ai essayé de faire. Il ne se produira pas de miracles. Nous avons encore bien des difficultés à affronter. Mais je suis persuadé que si nous nous serrons les coudes, les meilleures années de l'Ontario, et du Canada, sont encore à venir.

Bonsoir